Das parlamentarische Minderheitenrecht in Deutschland.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der badischen Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i. Br.

vorgelegt von

Erich Sackers

Referendar in Essen

Buch- und Kunstdruckerei Wilh. Postberg, Bottrop i. W.

1933

Referent: Privatdozent Dr. E. Forsthoff

Korreferent: Prof. Dr. van Calker

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Februar 1933

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch die Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät zu den darin ausgesprochenen Anschauungen nicht Stellung.

Meinen Eltern gewidmet.

Inhaltsübersicht.

Seite

Literaturverzeichnis V
Gesetzesquellen VII
Abkürzungen IX
Einleitung: Ziel und Aufbau der Arbeit, Rechtsgrundlage 1

I. Kapitel.

§ 1. Der Begriff des parlamentarischen Minderheitenrechts. Sein Wesen und Inhalt 5

II. Kapitel. Die einzelnen Minderheitenrechte in Reich u. Ländern

§ 2. Die vorzeitige Einberufung des Parlaments 18
§ 3. Die Untersuchungsausschüsse 23
§ 4. Aussetzung der Verkündung eines Reichsgesetzes 27
§ 5. Qualifizierte Mehrheiten 31
a) Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen . . . 31
b) Der Beschluß des Reichstages, gemäß Art. 43, Abs. 2 R. V. 33
c) Die Ministeranklage 34
d) Die Minderheit im Falle des Einspruchs des Reichsrats gem. Art. 74 R. V. 36
e) Die Verfassungsänderung 38
f) Die Selbstauflösungsbefugnis der Landtage 40
§ 6. Die Tagesordnung 40
§ 7. Der parlamentarische Geschäftsgang 44
a) die Beratung 44
b) die Beschlußfassung 46
§ 8. Interpellation und kleine Anfrage 48
§ 9. Abweichungen von der Geschäftsordnung 50

III. Kapitel.

§ 10. Der Mißbrauch der parlamentarischen Minderheitenrechte 51

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 13. Aufl. 1930 und 14. Aufl. 1932.

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I, 1930, Bd. II, 1932.

Bilfinger: „Verfassungsumgehung". Arch. Öff. R. N. F. 11, 1926, S. 163 ff.

— Die Geschäftsordnung des Reichstags und die Grenzen des parlamentarischen Systems. Zeitschr. f. ausländ. Öff. R. 1931.

Breiholdt: Die Abstimmung im Reichstag. Arch. d. Öff. R. Bd. 10, Heft 3, 1926.

Bühler: Die subjektiven öffentlichen Rechte. Berlin-Stuttgart-Leipzig 1914.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl., Tübingen 1928.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Fuchs: Die parlamentarische Obstruktion durch Abstinenz der Minderheit. Diss. Heidelberg 1928.

Gebhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs. München 1932.

Giese: Grundriß des Reichsstaatsrechts. Frankfurt 1923.

Griess: Die Obstruktion parlamentarischer Minderheiten. Diss. Göttingen 1931.

Hatschek-Kurtzig: Deutsches und Preußisches Staatsrecht I. Berlin 1930.

Hatschek: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reichs. Berlin und Leipzig 1915, Teil I.

— Das Interpellationsrecht. Leipzig 1909.

Jellinek Georg: Das Recht der Minoritäten. Wien 1898.

— Ausgewählte Schriften und Reden, II. 1911.

— System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1919.

Jellinek Walter: Die Einberufung des Reichstages. Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 51, 1930.

— Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Leipzig und Berlin 1927.

Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie. Tübingen 1929.

— Allgemeine Staatslehre. Wien 1925.

Klinghoffer: Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Wien 1928.

Köster: Das parlamentarische Interpellationsrecht des Reichs und der Länder. Diss. Hamburg 1929.

Koller: Die Obstruktion. Zürich 1910.

Lewald: Enquêterecht und Aufsichtsrecht. Archiv d. Öff. R. von Laband-Störk, Bd. 5, H. 3. 1923.

Morstein-Marx: Beiträge zum Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes. Hamburg 1924.

Naviasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München 1922.

— Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923.

Oertmann: Kommentar zum B. G. B., Allgem. Teil. 3. Aufl., Berlin 1927.

Oestermann: Rechte und Schutz der parlamentarischen Minderheit in Deutschland. Diss. Hamburg 1931.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. III. Aufl. 1928.

Perels: Das autonome Reichstagsrecht. Berlin 1903.

Rosegger: Das parlamentarische Interpellationsrecht. Leipzig 1907.

Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder. Berlin 1926.

Schmitt Carl: Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.

— Die Einberufung und Vertagung des Reichstages nach Art. 24 R. V. D. J. Z. 1930, S. 1285 ff.

— Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1931.

— Legalität und Legetimität. München 1932.

Schumacher: Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses. Kiel 1927.

Schütz: Die Einberufung des Reichstages nach Art. 24 der Reichsverfassung. Diss. Erlangen 1932.

Schwarz: Die Rechtslehre der Obstruktion. In: Grünhuts Zeitschr. f. das private und öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. 33, Wien 1906, S. 33 ff.

Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. I, 1924.

Thamm: Die gegenwärtige Handhabung der Interpellation im deutschen Reichstag. Diss. Kiel 1932.

Weber: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. München und Leipzig 1918.

Wittmayer: Die Einberufung und Vertagung des Reichstages nach Art. 24 R. V. Arch. Öff. R. Bd. 20, 1931, S. 271 ff.

Zschucke: Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente. Berlin 1928.

Gesetzesquellen.

a) Verfassungen.

Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. Aug. 1871.
Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.
Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920.
Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919.
Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. Nov. 1920.
Die Verfassung Württembergs vom 25. Sept. 1919.
Gesetz die badische Verfassung betreffend vom 21. März 1919.
Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921.
Die hessische Verfassung vom 20. Dezember 1919.
Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921.
Verfassung des Freistaates Meckl.-Schwerin vom 17. Mai 1920.
Verfassung für den Freistaat Oldenburg vom 17. Juni 1919.
Verfassung des Freistaates Braunschweig vom 6. Januar 1922.
Die Verfassung für Anhalt vom 18. Juli 1919.
Verfassung der freien und Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920.
Verfassung des Landes Lippe vom 21. Dezember 1920.
Lübeck'sche Landesverfassung vom 23. Mai 1920, 11. April 25 Neufassung.
Landesgrundgesetz von Meckl.-Strelitz vom 29. Januar 1919. Neufassung vom 24. Mai 1923.
Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe vom 24. Februar 1922.

b) Geschäftsordnungen.

Des Reichs nach dem Stande vom 12. 12. 1922 mit Novelle vom 23. 7. 1925 bezüglich des § 99.
Der Reichsregierung vom 3. Mai 1924.
Von Preußen nach dem Stande vom 24. Nov. 1921.
Von Bayern nach dem Stande von 1926.
Von Sachsen nach dem Stande vom 19. März 1929.
Von Württemberg nach dem Stande vom 23. Juni 1926.
Von Baden nach dem Stande vom 21. Nov. 1929.
Von Thüringen nach dem Stande vom 11. Juni 1928.
Von Hessen nach dem Stande von 1925.
Von Hamburg nach dem Stande vom 14. März 1924 mit Änderungen von 1925.

Von Mecklenburg-Schwerin nach dem Stande vom 4. Juni 1924.

Von Oldenburg nach dem Stande vom 20. April 1920.

Von Braunschweig nach dem Stande von 1927.

Von Anhalt nach dem Stande vom 11. 5. 1920 mit Änderungen 1925 u. 1926.

Von Bremen nach dem Stande vom 24. Oktober 1924.

Von Lübeck nach dem Stande vom 3. Dezember 1928.

Von Mecklenburg-Strelitz nach dem Stande vom 24. November 1923 mit Änderung bis zum 28. Juli 1927.

Ferner die alten Geschäftsordnungen der Länder Lippe und Schaumburg-Lippe.

Entscheidungen des Staatsgerichtshofes.

Vom 12. 7. 1921 in R. G. Z. Bd. 102, S. 415 ff.

Vom 12. 2. 1932 (St. G. H. 12/31) in R. G. Z. Bd. 135 Anh. S. 1 ff.

Vom 20. 12. 1932 (St. G. H. 20/32) in R. G. Z. Bd. 139 Anh. S. 7 ff.

Vom 20. 12. 1932 (St. G. H. 39/32) in R. G. Z. Bd. 139 Anh. S. 17 ff.

Reichstagsdrucksachen Bd. 255 und 276.

Abkürzungen.

Abg.	=	Abgeordneter.
Abs.	=	Absatz.
A. M.	=	Anderer Meinung.
Anm.	=	Anmerkung.
Arch. Öff. R.	=	Archiv für Öffentliches Recht.
a. Recht	=	altes Recht (Recht, welches vor der Revolution galt).
Art.	=	Artikel.
a. R. V.	=	alte Reichsverfassung.
bezw.	=	beziehungsweise.
B. G. B.	=	Bürgerliches Gesetzbuch.
D. J. Z.	=	Deutsche Juristenzeitung.
G. O.	=	Geschäftsordnung.
h. M.	=	herrschende Meinung.
Jahrb. Ö. R.	=	Jahrbuch für öffentliches Recht.
L. T.	=	Landtag.
R. G. O.	=	Geschäftsordnung des Reichstages.
R. G. Z.	=	Reichsgericht in Zivilsachen.
R. Reg.	=	Reichsregierung.
R. T.	=	Reichstag.
R. V.	=	Reichsverfassung.
P. G. O.	=	Preußische Geschäftsordnung.
St. G. H.	=	Staatsgerichtshof.
T. O.	=	Tagesordnung.
zit.	=	zitiert.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543125_0070

Einleitung.

Ziel und Aufbau der Arbeit, Rechtsgrundlage.

Die vorliegende Abhandlung sucht die bisher unverhältnismäßig wenig beachtete Frage nach der rechtlichen Stellung der parlamentarischen Minderheiten in Deutschland um einiges der Klärung näherzubringen.

Der Gedanke, das Minderheitenproblem als ein rein innerstaatliches Problem anzuerkennen, ist im Schrifttum nicht gänzlich neu. Schon gegen Ende des vorigen Jahrhunderts hat Georg Jellinek als erster dieses Problem erkannt und eingehend erörtert.[1]) Er hat allerdings ausdrücklich darauf verzichtet, eine erschöpfende Klärung der Fragestellung zu geben.[2]) Seine Ausführungen sind mehr grundsätzlicher Natur. Erst einige Jahre nach dem Weltkriege hat Morstein-Marx[3]) sich ebenfalls mit dieser Frage beschäftigt. Aus nicht ersichtlichen Gründen beschränkt er sich auf die Darstellung des parlamentarischen Minderheitenschutzes auf dem Gebiete des Gesetzgebungsvorganges, obwohl ein großer Teil der Schutzbestimmungen sich nicht auf den Gesetzgebungsvorgang bezieht. Eine eingehende Erörterung des gesamten parlamentarischen Minderheitenschutzes findet sich bei Oestermann,[4]) aber auch sie erschöpft sich, ebenso wie die von Morstein-Marx, in der bloßen Feststellung der dem Schutze der Minderheiten dienenden Bestimmungen, ohne auf die hierdurch geschaffene Rechtslage der Minderheiten näher einzugehen.[5]) Diese aber an Hand der gegebenen Schutzbestimmungen zu prüfen, soll die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein.

Die Arbeit beschränkt sich bewußt auf die Darstellung des parlamentarischen Minderheitenrechtes. Denn die auf Grund der Art. 20, 22 und 17 R. V. gewählten Parlamente in Reich und Ländern sind die zur Vertretung des Volkes berufenen Staatsorgane. Im

---

[1]) Das Recht der Minoritäten. Wien 1898.

[2]) Ebendort, Vorbemerkung und S. 1.

[3]) Beiträge zum Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes. Hamburg 1924.

[4]) Rechte und Schutz der parlamentarischen Minderheit in Deutschland. Hamburg 1931.

[5]) S. 16 stellt Oestermann nur fest, daß die Abgeordneten kein erzwingbares Recht auf die Durchführung der in der Geschäftsordnung niedergelegten Bestimmungen haben und deshalb das Haus ihnen gegenüber nur moralisch gebunden sei.

Parlament ist das ganze Volk vertreten, das sich hier je nach den wirtschaftlichen, religiösen und kulturellen Interessen des einzelnen Staatsbürgers in den verschiedensten Parteien gruppiert. Deshalb gibt vor allem das Parlament ein rechtes Bild von der Mannigfaltigkeit der im Volke vorhandenen Interessen; es ist heute der Kampfplatz der Parteien geworden, in dem ein Ausgleich der Gegensätze von Mehrheits- und Minderheitsinteressen zustande kommt. Nirgendwo anders im Staatsleben tritt der Interessenausgleich so deutlich zutage, wie im Parlament. Aus diesem Grunde dürfte die Beschränkung der Untersuchung auf das parlamentarische Minderheitenrecht berechtigt sein.

Die Einordnung der Minderheiten in das Rechtssystem kann nur gemäß dem Umfang und dem Inhalt der ihnen eingeräumten Funktionen erfolgen. Die Fragestellung muß daher allgemein dahin lauten, ob die einer Minderheit zugesprochenen Befugnisse etwa als sog. Minderheitenrechte angesehen werden können, ob beispielsweise das mittelbare Einberufungsrecht des Reichstagsdrittels gem. Art. 24 R. V. ein R e c h t der Minderheit darstellt oder nicht. Zur Beantwortung der gestellten Frage wird man sich zunächst darüber klar werden müssen, ob es überhaupt derartige Minderheiten r e c h t e geben kann und gibt, wobei der Versuch unternommen werden soll, den Begriff eines solchen Minderheitenrechts festzulegen, um für die Untersuchung der einzelnen in Betracht kommenden Vorschriften eine sichere Grundlage zu schaffen. Am Schlusse der Arbeit soll dann noch kurz auf die Frage nach der Behandlung des Mißbrauchs der Minderheitenrechte eingegangen werden.

Rechtsgrundlage der für die Untersuchung in Frage stehenden Bestimmungen sind die Verfassungen und die Geschäftsordnungen des Reichs und der Länder. In allen Ländern mit Ausnahme von Mecklenburg-Schwerin enthält die Verfassung die fast wörtlich übereinstimmende Vorschrift: „Der Landtag gibt sich seine Geschäftsordnung [6])." Die Verfassung gibt dadurch die Rechtsgrundlage für die Geschäftsordnungen. Diese regeln im Rahmen der Verfassung und auf Grund derselben die verfassungsmäßige Tätigkeit des Parlaments im einzelnen. Sie sind somit Ergänzungsvorschriften der Verfassungen und daher durch diese beschränkt. Sie können deshalb auch niemals zu ihnen in einen rechtswirksamen Gegensatz treten.[7])

---

[6]) Reich R. V. Art. 26; Preußen V. Art. 29, Abs. 2; Bayern V. § 28; Sachsen V. Art. 10, Abs. 2; Württemberg V. § 17; Baden V. § 39, Abs. 2; Thüringen V. § 18; Hessen V. Art. 28; Hamburg V. Art. 17, Abs. 1; Oldenburg V. § 57; Braunschweig V. Art. 21; Anhalt V. § 16; Bremen V. § 34; Lippe V. Art. 15; Lübeck V. Art. 70; Mecklenburg-Strelitz V. § 12; Schaumburg-Lippe V. § 16.

[7]) Perels, Das autonome Reichstagsrecht. 1903, S. 3; Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. S. 436; Oestermann, Rechte und Schutz. S. 15.

Weil sich die Untersuchung die Aufdeckung einer Rechtsposition der Minderheiten zur Aufgabe gemacht hat, darf an der auch heute noch vielerörterten Frage nach der Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung nicht vorbeigegangen werden. Denn die Vorschriften der Geschäftsordnung müßten, wenn diese keine Rechtsnormen enthielte, aus dem Rahmen der Untersuchung ausscheiden. Die herrschende Lehre sieht die Geschäftsordnung als eine einerseits die Verfassung ergänzende, andererseits durch die Verfassungsgesetzgebung gebundene autonome Rechtssatzung an, die die Mitglieder des Parlaments selbst verpflichtet und unter ihnen Recht erzeugt, wobei unter Autonomie die Kompetenz eines Trägers öffentlicher Gewalt, innerhalb des Gesetzes für den eigenen Herrschaftsbereich verbindliches Recht im objektiven Sinne zu setzen, zu verstehen ist.[8]) Für die Richtigkeit dieser Auffassung spricht, daß die Geschäftsordnung einerseits überall auf der Verfassung beruht und Rechtssätze enthält, daß sie andererseits aber eine Selbstbindung der Parlamentsmitglieder ist. Es ließe sich noch hinzufügen, daß die Geschäftsordnung zwar eine autonome Rechtssatzung ist, aber eine autonome Rechtssatzung mit Rechtsverordnungscharakter; denn die Geschäftsordnung hat insofern die Bestimmung fremder Rechtssphären zum Gegenstand, als die Regierungsvertreter — sie brauchen nicht notwendig Parlamentsmitglieder zu sein, — in den Sitzungen des Parlaments den Bestimmungen der Geschäftsordnung unterworfen sind. Dasselbe gilt für die Zuhörer auf den Tribünen, für die in den Geschäftsordnungen besondere Vorschriften enthalten sind. Der Auffassung, daß die parlamentarische Geschäftsordnung eine autonome Rechtssatzung ist, steht nicht entgegen, daß die Volksvertretung keine Körperschaft ist. Auch ein Parlament kann Normen erlassen, die für es selbst und seine Mitglieder gelten.

Abschließend sei noch einiges über den Zweck und die Aufgabe der Geschäftsordnung vom Standpunkt des Minderheitenschutzes aus bemerkt. Der primäre Zweck der Geschäftsordnung ist die Gewährleistung einer geordneten Durchführung der parlamentarischen Ge-

---

[8]) Perels, Das autonome Reichstagsrecht. S. 3, (Vgl. auch die dort zit. Literatur!); derselbe im Handbuch des deutschen Staatsrechts von Anschütz-Thoma. I, S, 449; Breiholdt, Abstimmung im Reichstag. Arch. Öff. R. Bd. 10, H. 3, 1926, S. 295; Morstein-Marx, Beiträge. S. 10, Anm. 55 II; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht. I, S. 339 f.

A. M. Hatschek, Parlamentsrecht. I, 1915, S. 53, der in der Geschäftsordnung nur eine Summe von Konventionalregeln sieht, der aber später selbst zugibt, daß sie zweifellos auch Rechtssätze enthält. Vgl. Deutsches und Preuß. Staatsrecht. Bd. I, 1930, S. 503.

Georg Jellinek, Schriften und Reden. II, S. 252 hält die Geschäftsordnung für eine Verwaltungsverordnung; doch zu Unrecht, denn sie ist Selbstbindung der Parlamentsmitglieder und stellt nicht eine instruktionelle Dienstanweisung derselben dar.

schäfte. In ihrer praktischen Ausgestaltung stellt sie aber die Abgrenzung der Befugnisse einer Minderheit gegenüber denjenigen einer Mehrheit dar. Da sie durch Mehrheitsbeschluß zustandekommt, ist sie eine Selbstbeschränkung der Mehrheit zugunsten der Minderheit. Die Mehrheit verläßt hiermit den Boden der unmittelbaren Willkür.[9]) Verschiedene Verfassungen haben sogar deutlich die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes im parlamentarischen Geschäftsgang anerkannt, indem sie ausdrücklich die Anweisung geben, die Minderheiten entsprechend ihrer Stärke zu berücksichtigen.[10]) Der von Zschuke[11]) erhobene Einwand, die Geschäftsordnung stelle keinen Minderheitenschutz dar, weil für die Mehrheit dauernd die Möglichkeit der Änderung bestehe, richtet sich nicht gegen das Wesen der Geschäftsordnung als solche, als Selbstbindung der Mehrheit zugunsten der Minderheit. Die meisten deutschen Geschäftsordnungen sehen zwar die Möglichkeit ihrer Aenderung bezw. Abweichung in der Sitzung vor, erklären diese aber nur bei Einstimmigkeit für zulässig.[12]) Was für die Geschäftsordnungsänderung gilt, muß in gleicher Weise für die sog. Geschäftsordnungsdurchbrechung gelten, auf die in einem anderen Zusammenhang noch ausführlicher einzugehen sein wird. Auch sie richtet sich nicht gegen das Wesen der Geschäftsordnung als solche.

---

[9]) Perels im Handbuch des Deutschen Staatsrecht. I, S. 449; Morstein-Marx, Beiträge. S. 30 bezeichnet die Geschäftsordnung sogar als natürlichen Schutz der Minorität. Im gleichen Sinne auch Koller, Die Obstruktion. 1910, S. 126.

[10]) Bayern V. § 42; Bremen V. § 23.

[11]) Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente. S. 8.

[12]) Reich G. O. § 114; Sachsen G. O. § 78; Baden G. O. § 90, Abs. 3; Thüringen G. O. § 108; Hamburg G. O. § 79; Oldenburg G. O. § 92, Abs. 3; Braunschweig G. O. § 89; Württemberg verlangt nach § 84 G. O. Zweidrittelmehrheit, nachdem erst auf Verlangen von 10 Mitgliedern ein Ausschuß Stellung genommen hat. Mecklenburg-Strelitz G. O. § 114 läßt eine Abweichung von der Geschäftsordnung nicht zu, wenn 4 Abgeordnete widersprechen.

I. Kapitel.

§ 1.

Der Begriff des parlamentarischen Minderheitenrechts.

Sein Wesen und Inhalt.

Jedes Recht hat seinen bestimmten Sinn und Zweck. Um das Wesen des parlamentarischen Minderheitenrechts verständlicher erscheinen zu lassen, mag zunächst kurz zu der Frage Stellung genommen werden: Minderheit und Demokratie.

Während im Mittelalter häufig der Satz galt: „Der pars sanior soll entscheiden, nicht der pars major," oder „Die Stimmen sollen gewogen, nicht gezählt werden," erscheint es heute in unseren parlamentarisch-demokratischen Einrichtungen durchaus als selbstverständlich, daß die Mehrheit dort den Ausschlag gibt, wo es heißt, Beschlüsse zu fassen[13]). Dieser aller Demokratie zu Grunde liegende Gedanke ist nur so lange sinnvoll und gut, als eine Mehrheit vorhanden ist, die eine auch die gesunden Belange der Minderheit wahrende Schlichtung zu erzielen sucht, indem sie sich bemüht, die Bildung eines Gesamtwillens bei größtmöglicher Uebereinstimmung desselben mit dem Willen der ihr unterworfenen Minderheit zu erreichen. Doch ist dies vielfach nur allzusehr ein Ideal geblieben. Wenn nämlich nach dem obersten Grundsatz aller Demokratie in einem Staate alles und nur das geschehen soll und kann, was die Mehrheit will, so wird damit zugleich auch der Grundsatz der Majoritätssouveränität proklamiert. In der Endwirkung hat stets die Mehrheit die Oberhand, herrscht sie und soll sie herrschen. Ihren Beschlüssen ist die Minderheit bedingungslos unterworfen, auch wenn sie sich an der Beschlußfassung nicht beteiligt hat. Eine rücksichslose, in sich einige und feste Mehrheit wird stets in der Lage sein, sich ohne weiteres über die Belange der Minderheit hinwegzusetzen und sie zur völligen Einflußlosigkeit zu verurteilen, ohne dabei Gefahr zu laufen, daß die Minderheit durch Verzicht auf sachliche Teilnahme an der Bindung des Gemeinschaftswillens die Arbeit des Parlaments lahmlegt. Die Minderheiten werden daher fortwährender Willkür der Mehrheit ausgesetzt sein. Ihre Zurückdrängung muß noch stärker in Erscheinung treten durch die Tatsache, daß heute die Parlamente — wenigstens die deutschen Parlamente der neusten

---

[13]) Georg Jellinek, Recht der Minoritäten. S. 2.

Zeit — auf eine ernsthafte Beratung und Diskussion verzichten, diese vielmehr den Parteifraktionen überlassen und sich damit praktisch auf die Abstimmung beschränken. Unter diesen Umständen sind die Minderheiten von der Mitwirkung bei der Bildung des Parlamentswillens so gut wie ausgeschlossen. Das Schweizer Sprichwort: „Die Mehrheit ist König!" kennzeichnet so recht die wirkliche Lage der Minderheit gegenüber der Mehrheit. Minderheitenschutz erscheint daher nicht dem Demokratismus überhaupt, wohl aber dem Demokratismus liberaler Prägung eigentümlich[14]).

Um der Gefahr der Majorisierung entgegenzutreten, hat sich das Recht im allgemeinen gegenüber den Minderheiten positiv eingestellt, indem ihnen besondere Befugnisse zugesprochen worden sind, die eine Beschränkung der Machtbefugnisse der Mehrheit bedeuten. Auf diese Weise hat sich die Mehrheit gleichzeitig eine Türe offen gehalten, um selbst einmal, wenn sie zur Minderheit werden sollte, vor der Mehrheitswillkür geschützt zu sein.

Zweck und Bedeutung der parlamentarischen Minderheitenrechte sind damit als Schutzmittel der Minderheit gegen Mehrheitswillkür gekennzeichnet. Es kann daher nun der Begriff des Minderheitenrechtes selbst auf seinen Inhalt näher untersucht werden.

Wenn man beurteilen will, ob und inwieweit die den parlamentarischen Minderheiten durch die Verfassungen und die Geschäftsordnungen gegebenen Befugnisse als „Rechte" der Minderheit angesehen werden können, muß man sich zunächst über das Wesen und die Voraussetzungen eines Rechts im allgemeinen Klarheit verschaffen; erst dann kann der Inhalt des festzustellenden Begriffs eines Minderheitenrechts bestimmt werden.

Die Rechtsordnung gewährt die Rechte, indem sie dem Berechtigten eine besondere Rechtsmacht verleiht, ihm ein bestimmtes rechtliches Vermögen gibt. In dem Tun des Berechtigten findet die Handlungsfreiheit der übrigen ihre Grenze. Der Berechtigung im Sinne eines Rechts entspricht daher stets die Pflicht eines anderen[15]). Der Inhalt dieser Pflicht ist ein bestimmtes Verhalten des Verpflichteten, das dem Willen des Berechtigten inhaltlich entspricht und dem Berechtigten zugute kommt. Es besteht entweder in einem Nichtdürfen oder in einem Dulden oder in einem Handeln. In der Tatsache, daß ein anderer zu einem bestimmten Verhalten gegenüber dem Berechtigten rechtlich verpflichtet ist, liegt die Bedeutung des

---

[14]) Thoma, Handbuch. I, S. 197; ebenso wohl Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 31 und 43 f. A. M. Kelsen, Allgem. Staatslehre, S. 324; ders. Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 56 ff., J. S. Mill zit. bei C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 24.

[15]) Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 58. Klinghoffer, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, 1928, S. 41.

Rechts. Die Rechtssphäre des Berechtigten wird stets auf Kosten der Rechtsfreiheit eines anderen, des Verpflichteten, erweitert.

So ist die Pflicht demnach Konsequenz des Rechts, nicht aber umgekehrt. Nicht jede von der Rechtsordnung auferlegte Pflicht und nicht das Wort „Pflicht" allein deutet schon notwendig auf das Vorhandensein eines Rechts hin [16]). Ein Recht wird aber immer dann als vorliegend anzunehmen sein, wenn in der betreffenden Rechtsnorm die Äußerung des konkreten Willens des Berechtigten als Voraussetzung für eine den Inhalt der Willensäußerung entsprechende Rechtspflicht eines anderen aufgenommen ist. Denn dadurch hat der Berechtigte die Möglichkeit, einen anderen zu einem bestimmten von ihm gewollten und von der Rechtsordnung gebilligten Verhalten zu verpflichten. Kelsen [17]) zeigt gerade in den Fällen, in denen die generelle Norm an die Willensäußerung des einen allein schon die entsprechende Rechtspflicht eines anderen knüpft, keine Neigung, schon von einem Recht zu sprechen. Er will ein Recht erst in den Fällen anerkennen, in denen die Rechtspflicht eines anderen nicht durch die auf das zur Pflicht gemachte Verhalten gerichtete Willensäußerung des Berechtigten allein, sondern erst durch die mit dieser übereinstimmende Willensäußerung des anderen — als spezifisch rechtsgeschäftlich — begründet wird. Doch dürfte die Auffassung Kelsens nicht richtig sein. Die Rechtsordnung setzt ganz allgemein Rechte und Pflichten, je nachdem und soweit sie es für richtig und zweckmäßig hält; sie ordnet und schützt einander widerstrebende Interessen. Deshalb kann nur in der Möglichkeit der Aufzwingung des fremden Willens allein der Sinn und die Bedeutung des Rechts liegen. Die Einwirkungsmöglichkeit des Berechtigten auf das sonst freie Verhalten des anderen, der Eingriff in dessen Rechtssphäre ohne und gegen seinen Willen ist das entscheidende Moment des Rechts.

Das Minderheitenrecht muß daher, das ergibt sich aus dem Wesen des Rechts im allgemeinen und kann hier schon festgestellt werden, der Minderheit eine Möglichkeit geben, auf die freie Machtentfaltung der Mehrheit — gegen diese soll sich ja das Recht richten — gegen deren Willen entscheidend einzuwirken.

Nun gibt es allerdings eine Reihe von Rechtssätzen, die bestimmten einzelnen Personen zugute kommen, indem diese für sich aus der angewandten Norm eine besondere Rechtsmacht herleiten können, ohne daß die Rechtsordnung beabsichtigte, gerade diesen Personen eine solche Rechtsmacht gegenüber anderen zu verleihen und deren Rechtssphäre zu erweitern. In solchen Fällen spricht man von bloßer Reflexwirkung objektiven Rechts [18]).

---

[16]) Jellinek, System, S. 196; Kelsen, Allgem. Staatslehre, S. 60; Lewald, Enquêterecht und Aufsichtsrecht, S. 318.

[17]) Allg. Staatslehre, S. 57.

[18]) Jellinek, System, S. 70.

Diese Lehre hat vielfach Widerspruch gefunden; doch zu Unrecht. Es würde zu weit führen, an dieser Stelle hierauf im einzelnen einzugehen. Es soll nur kurz folgendes bemerkt werden. An der Tatsache, daß es Rechtsnormen gibt, die einzelnen Personen zugute kommen und ihnen bedeutsame Befugnisse ermöglichen, ohne daß die Rechtsordnung ihnen diese geben wollte, läßt sich nicht vorbeikommen. Diese nur als reines objektives Recht zu bezeichnen, würde deshalb nicht angebracht sein, weil man die oft sehr weitgehende Befugnis nicht gänzlich unberücksichtigt lassen kann; andererseits würde es aber fehlgehen, diesen Befugnissen schon ohne weiteres Rechtscharakter zuzusprechen. Denn nach den eben oben entwickelten allgemeinen Grundsätzen muß das Recht als eine besondere die Rechtsfreiheit anderer beschränkende Rechtsmacht von der Rechtsordnung gegeben worden sein. Das will aber die Rechtsordnung hier nicht, sie verfolgt jeweils mit der geschaffenen Rechtsnorm andere Zwecke. Man wird daher mit Recht bei solchen Rechtssätzen, die einzelnen Personen nur eine vorteilhafte Rechtsposition ermöglichen, ohne daß die Rechtsordnung ihnen diese geben wollte, die bloße Reflexwirkung objektiven Rechts anerkennen müssen [19]).

Wann liegt nun im Einzelfalle ein wirkliches Recht vor und wann nur Reflexwirkung objektiven Rechts? Die Beantwortung dieser Frage muß sich jeweils aus dem Willen der Rechtsordnung ergeben, der sich häufig aus der Natur der Sache oder aus allgemeinen Gesichtspunkten heraus bestimmen läßt. So findet eine Begründung von Rechten in der Regel nicht statt durch Rechtsnormen, die Grundsätze für den Erlaß künftiger oder die Änderung bestehender Gesetze aufstellen, wenn für den Erlaß oder die Änderung qualifizierte Mehrheiten vorgeschrieben werden. Hierunter fallen beispielsweise Erschwerungen für das Zustandekommen verfassungsändernder Gesetze. Wird hierfür etwa eine Zweidrittelmehrheit verlangt, so erhält eine Minderheit — bestehend aus einem Drittel + 1 Stimme — in der Tat eine ihr sonst nicht zukommende Rechtsmacht. Der Sinn der Vorschrift ist aber vernünftigerweise keineswegs der, der Minderheit hier durch Aufstellung des qualifizierten Mehrheitserfordernisses eine besondere Rechtsmacht zu verleihen, sondern um zum Zweck der Stabilität des Verfassungslebens einer allzu häufigen Änderung der Verfassung, auf der das gesamte Staatsleben beruht, vorzubeugen [20]). Im 2. Kapitel wird hierauf noch näher einzugehen sein.

---

[19]) G. Jellinek, a. a. O., dem sich u. a. Fleiner, Institutionen, S. 172, Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte, S. 227 f. und Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, S. 616 angeschlossen haben.

[20]) Ebenso Schütz, Die Einberufung des Reichstages nach Art. 24 der Reichsverfassung, S. 43. A. M. Jellinek, Das Recht der Minoritäten, S. 7 ff.

Nur bloße Reflexwirkung objektiven Rechts und nicht Minderheitenrecht ist auch überall da vorhanden, wo die Öffentlichkeit staatlicher Verhandlungen gesetzlich angeordnet und deren Ausschließung nur unter besonderen Voraussetzungen möglich ist[21]). Daß hier nur eine Schranke zugunsten der Öffentlichkeit gesetzt, nicht aber der Minderheit ein rechtliches Können gewährt werden soll, bedarf an dieser Stelle wohl keiner besonderen Begründung. Bei der Behandlung der einzelnen Minderheitenrechte wird dies im einzelnen dargelegt werden.

Ein weiterer, aber besonders gearteter Fall bloßer Reflexwirkung ist dann gegeben, wenn ein einzelner Abgeordneter ein Widerspruchsrecht hat und durch den von ihm erhobenen Widerspruch in der Lage ist, ein Tätigwerden des Parlaments zu verzögern oder zu verhindern. In solchen Fällen dürfte kein Minderheitenrecht vorliegen. Dieses soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

Das Gesetz bestimmt bisweilen, daß das Parlament etwas tun darf, wenn kein Mitglied des Hauses widerspricht, oder etwas nicht tun darf, wenn ein Mitglied widerspricht. Diese Art der Formulierung der Bestimmung ist lediglich eine Ausdrucksweise für eine verlangte Einstimmigkeit. Die Geschäftsordnung des Reichstages und diejenigen der meisten deutschen Länder enthalten beispielsweise eine Bestimmung, nach der von der Geschäftsordnung abgewichen werden kann, wenn sich kein Widerspruch erhebt. Das bedeutet nur, daß im Falle der Einstimmigkeit eine Abweichung von der Geschäftsordnung zulässig ist. Das Gesetz hat die Ausdrucksform „wenn sich kein Widerspruch erhebt" anstelle von Einstimmigkeit gewählt, weil sich die Einstimmigkeit am einfachsten aus der Feststellung ergibt, daß kein Widerspruch erhoben wird; es braucht nicht erst abgestimmt zu werden. Hiergegen ließe sich etwa einwenden, daß dies nicht unter allen Umständen richtig sei, da „Stillschweigen" beispielsweise auch Stimmenthaltung bedeuten könne. Demgegenüber ist aber festzustellen, daß es sich bei dieser Einstimmigkeit um eine andere Art von Einstimmigkeit handelt, nicht daß alle p o s i t i v dafür sind, sondern nur den Vorgang d u l d e n. Diese verlangte Einstimmigkeit kommt aber dem Abgeordneten, der widerspricht, zugute, denn er ist hierdurch in der Lage, eine Abweichung von der Geschäftsordnung zu verhindern. Diese Rechtsmacht des einzelnen Abgeordneten stellt aber, abgesehen davon, daß ein Abgeordneter noch keine Minderheit ist, so nahe es auch liegen möchte, noch kein Minderheitenrecht dar. Denn die Rechtsordnung will offenbar hier keineswegs dem einzelnen Abgeordneten mit einer besonderen Rechtsmacht vor allen übrigen ausstatten, sondern will nur Einstimmigkeit für derartige Abweichungen von der Geschäftsordnung während der Sit-

---

[21]) Jellinek, System, S. 73.

zung. Die verlangte Einstimmigkeit ist nur ein Grundsatz, ein Prinzip, ebenso wie das Majoritätsprinzip oder das Prinzip der qualifizierten Mehrheit, durch welches der Kollektivwille des Parlaments zum Ausdruck kommen soll. Wenn dieses Prinzip der verlangten Einstimmigkeit im Falle der Nichterreichung der Einstimmigkeit gestört wird und einem Abgeordneten zugute kommt, so ist das nicht eine von der Rechtsordnung diesem Einzelnen verliehene Rechtsmacht, sondern nur Ausstrahlung, Reflexwirkung der erstrebten oder verlangten aber nicht erreichten Einstimmigkeit.

Zum Recht gehört, daß man es durchsetzen kann, sonst würde es zwecklos sein. Würde man unter Schutz aber nur den durch staatlichen Zwang gewährten verstehen, dann fiele ein großer Teil des öffentlichen Rechts aus dem Rahmen des Rechts heraus, da der Rechtsschutz auf diesem Gebiete teilweise in ganz unvollkommener Weise ausgestaltet ist. Dies ist nur notwendige Folge der Tatsache, daß es sich hierbei um Angelegenheiten des Staates handelt, so daß sich der Staat schon Selbstzwang auferlegen müßte. Dieser würde indes ein unzuverlässiger Schutz, fast sogar ein Unding sein.

Es darf aber nicht — darauf kommt es hier an — Zwang mit Garantie verwechselt werden, denn Rechtsschutz kann möglicherweise auch durch Garantien erfolgen, weil mit dem Zwang allein die Mittel der Rechtsordnung noch nicht erschöpft sind. Garantien dafür, daß das von der Rechtsordnung Gewollte auch verwirklicht werden kann, muß es allerdings geben; eine ein bloß ideales Dasein führende Norm, die keineswegs fähig ist, die Wirklichkeit zu beherrschen, kann nicht schon aus sich heraus den Namen eines rechtsverleihenden Rechtssatzes beanspruchen. In solchen Fällen, in denen staatliche Mittel zur Verwirklichung des Rechts bereitstehen, ist das Recht allerdings am besten geschützt; auch geringerer Schutz ist schon als rechtliche Garantie aufzufassen. Es gibt demnach mehr oder minder gut geschützte Rechte[22]).

Wie im Staatsrecht allgemein, so zeigt sich auch für Deutschland ein stetes Vorwärtsschreiten der rechtlichen Garantien. Es würde nicht richtig sein, wollte man das Vorhandensein von Minderheitsrechten wegen Fehlens ausreichenden wirksamen Rechtsschutzes leugnen.

Für das Reich selbst ist zwar ein gerichtlicher Schutz im allgemeinen nicht vorhanden, weil nach Art. 19 RV. der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich über Streitigkeiten innerhalb des Reichs

---

[22]) Jellinek, System, S. 350; Thoma, Handb. d. Deutschen Staatsrechts, II, S. 616.

grundsätzlich nicht entscheidet[23]). Dafür bestehen aber andere Garantien. Von diesen dürfte in erster Linie die öffentliche Meinung, die Meinung der Massen, — von Morstein-Marx als „Der Gott der Parteien" bezeichnet —[24]) zu erwähnen sein, eine Garantie, die für das private Recht gänzlich fehlt, die aber im Parlamentsleben eine äußerst wichtige Rolle spielt. Eine dauernde Verletzung der durch Verfassung und Geschäftsordnung gewährten Minderheitsrechte wird der Minderheit eine leichte Handhabe zu Agitationszwecken bieten und kann sich in der öffentlichen Meinung, in der Meinung der Wähler, unter Umständen außerordentlich zuungunsten der Mehrheit auswirken. In diesem Zusammenhang gewinnt auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen für die Minderheit an Bedeutung, denn besonders hierdurch und vermittels der Presse wird das Volk über alle Vorgänge innerhalb des Parlaments fortlaufend unterrichtet und aufgeklärt. Hinzu kommt, daß außerdem die Befugnis des Reichspräsidenten aus Art. 25 RV. zur Auflösung des Parlaments die Mehrheit zur Mäßigung in ihrer Machtausnutzung gegenüber der Minderheit veranlassen wird, da ihr eine Neuwahl vielleicht sehr unerwünscht ist. Hiermit würde der Reichspräsident, der ja sein Amt als über den Parteien stehend führen soll, möglicherweise zum Hüter der Minderheiten werden können. Alle diese Gesichtspunkte sprechen dafür, daß, wenn zwar auch keine unbedingt zuverlässigen, so doch ziemlich starke Garantien dafür bestehen, daß die verfassungs- und geschäftsordnungsmäßigen Minderheitenrechte von der Reichstagsmehrheit beachtet werden.

In den Ländern hat der Schutz der Minderheitenrechte, wenigstens soweit es sich um die verfassungsmäßigen handelt, eine wesentlich bessere Ausgestaltung erfahren. Nach Artikel 19 RV. entscheidet nämlich über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich. Unter „Verfassungsstreitigkeiten" im Sinne des Art. 19 R. V. sind Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung oder Ausführung verfassungsrechtlicher

---

[23]) So die herrschende Meinung. Vergl. im einzelnen Anschütz, Kom. 14. Aufl., S. 162 f. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit hat in dieser Richtung in jüngster Zeit mit Recht eine Wandlung erfahren, indem unter gewissen Voraussetzungen auch Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Reichsverfassung unter den Begriff der Verfassungsstreitigkeit fallen, wenn nämlich die Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes entsteht und sich auf Normen der Reichsverfassung bezieht, die auf die Landesverfassung oder auf landesverfassungsmäßige Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden. Trotzdem bleibt aber die Verfassungsstreitigkeit „innerhalb eines Landes".

[24]) Beiträge, S. 38.

Vorschriften zu verstehen [25]). Der Gegenstand des Streites muß demnach die Verfassung betreffen. In diesem Sinne wird der Begriff auch von der Praxis des Staatsgerichtshofes ausgelegt [26]). Bei der Verletzung eines Minderheitenrechts durch die Mehrheit wird in der Regel eine solche Verfassungsstreitigkeit des Art. 19 R. V. gegeben sein. Die Mehrheit wird für die Nichtbeachtung des Rechts der Minderheit immer einen, wenn auch noch so entfernt gelegenen, Grund anführen — etwa verfassungsmäßige Unzulässigkeit der Rechtsausübung beispielsweise bei Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der über die Zuständigkeit des Parlaments hinausgeht, oder das Vorliegen eines heute so viel besprochenen Staatsnotrechts usw. —, so daß sich hieraus stets ein Streit über die Auslegung oder Anwendung einer Verfassungsvorschrift entwickelt. Für die verfassungsmäßigen Rechte der Landtagsminderheiten wird daher die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes begründet sein. Die Frage, ob Minderheiten zur Erhebung einer Klage aktiv legitimiert sind, wird in der Wissenschaft und Praxis unwidersprochen allgemein mit Recht bejaht [27]).

Wenn somit ein gerichtlicher Schutz für die verfassungsmäßigen Minderheitenrechte in den Ländern besteht, so trifft dies aber keineswegs für die geschäftsordnungsmäßigen Rechte zu. Es kommt zwar für den Begriff der Verfassungsstreitigkeit nicht darauf an, daß es sich um einen in der Verfassungsurkunde selbst enthaltenen Rechtssatz handelt, sondern der Streit kann sich auch auf einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Rechtssatz beziehen [28]). Doch würde es fehlgehen, die Geschäftsordnung als ein sonstiges Verfassungsgesetz zu bezeichnen, obwohl sie, wie eingangs festgestellt worden ist, gewissermaßen eine Ergänzung der Verfassung darstellt. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich läßt diese Frage in seiner Entscheidung vom 20. Dezember 1932 (R. G. Z. Bd. 139, Anh. S. 24) in der verfassungsrechtlichen Streitsache der Fraktion der NSDAP. im preußischen Landtage gegen den Preußischen Landtag über die Rechtmäßigkeit der Geschäftsordnungsänderung vom 12. April 1932 ungeklärt [29]). Für die Durchsetzbarkeit der geschäfts-

---

[25]) Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 162; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, I, S. 400.

[26]) Entscheidung des St. G. H. in RGZ., Bd. 102, S. 415.

[27]) Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 167, der ausdrücklich davon spricht, daß der St. G. H. bei Verletzung der Minderheitenrechte zuständig ist. Stier-Somlo, a. a. O. S. 400.

[28]) Anschütz, Komm. 13. Aufl., S. 152; Poetsch-Heffter, Handkommentar, S. 56.

[29]) RGZ. Bd. 139, Anh. S. 24. Auf Antrag der damaligen Mehrheitsparteien hat der Preuß. Landtag durch Beschluß vom 12. April 1932 den § 20 seiner Geschäftsordnung dahin geändert, daß für die Wahl des Ministerpräsidenten keine Stichwahl mehr stattfinden soll. (Sten. Ber.

ordnungsmäßigen Rechte der Minderheit in den Ländern müssen deshalb die gleichen allgemeinen Grundsätze in Hinblick auf die Garantien gelten wie für das Reich.

Die Wirksamkeit des gekennzeichneten Rechtsschutzes der Minderheitenrechte kann insofern aber eine erhebliche Einschränkung erfahren, als die heute wohl allgemein anerkannte Möglichkeit einer Verfassungsdurchbrechung nicht nur für die Verfassung, sondern auch für die Geschäftsordnung als Geschäftsordnungsdurchbrechung Geltung haben muß. Unter Verfassungsdurchbrechung versteht man allgemein eine Abweichung von einer verfassungsgesetzlichen Bestimmung im Einzelfalle unter der Voraussetzung, daß die durchbrochene Bestimmung im übrigen aber unverändert weiter gelten soll, also weder dauernd aufgehoben, noch zeitlich außer Kraft gesetzt werden soll; natürlich nur unter Wahrung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Erfordernisse, insbesondere der qualifizierten Mehrheit. Die Verfassungsdurchbrechungen sind nur eine einmalige Anordnung des Parlaments[30]). Wenn das Parlament zu einmaligen Abweichungen von der Verfassung mit verfassungsändernder Mehrheit befugt ist, dann muß es sicherlich auch die Geschäftsordnung, die durch einfachen Mehrheitsbeschluß zustande kommt und geändert werden kann, ebenfalls durchbrechen können. So könnte die Mehrheit dauernd Verfassungs- bzw. Geschäftsordnungsdurchbrechungen vornehmen, wo die Minderheit von ihren Rechten Gebrauch macht, und hiermit könnte sie stets ein geeignetes Mittel anwenden, um die Minderheitenrechte fortwährend auszuschalten. Sie nähme der Minderheit damit in einer zwar legalen Weise, d. h. in Übereinstimmung mit dem gegebenen positiven Recht, jede

---

Sp. 24 900.) Auf Grund dieser Aenderung kann der Ministerpräsident nur mit absoluter Mehrheit gewählt werden. (§ 20 GO.) Wegen dieses Beschlusses hatte die Fraktion der NSDAP. beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich Klage erhoben. Der St. G. H. hat sich zur Entscheidung über diesen Geschäftsordnungsstreit für zuständig erklärt, weil es sich hier nach seiner Auffassung um einen Verfassungsstreit innerhalb des Landes Preußen handelt. Er führt aus, das im Streit befangene Recht des Landtages sei sein Recht, sich eine GO. zu geben. (Art. 29 Abs. 2 Pr. V.) Die Art, wie dieses Recht durch den Beschluß vom 12. April 1932 ausgeübt worden sei, solle der Verfassung widersprechen. Nach den Ausführungen des St. G. H. bezieht sich der Streit auf ein verfassungsmäßiges Recht und ist deshalb Verfassungsstreitigkeit. Die Frage aber, ob ein Streit über ein geschäftsordnungsmäßiges Recht Verfassungsstreitigkeit ist, bleibt hierbei unberührt.

[30]) Bilfinger, Verfassungsumgehung, Arch. Öff. R. N. F. 11, 1926, S. 173 ff. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 99 f., ebenso Thoma, Handb. des Deutschen Staatsrechts, II, S. 155, W. Jellinek, ebendort, S. 187, Hensel, ebendort, S. 317, Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 402, Gebhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, S. 362.

Möglichkeit, überhaupt noch zur Geltung zu kommen. Ein derartiges Verhalten der Mehrheit kann aber nur einem höheren Gerechtigkeitsprinzip widersprechen. Im Endergebnis würde dies zu der allgemeinen Vorstellung führen können, daß derjenige, der sich in Übereinstimmung mit dem gegebenen positiven Recht befindet, alles tun dürfe und nicht rechtswidrig handeln könne oder, wie C. Schmitt [31]) sagt: „Die legale Macht kann dann einfach begriffsnotwendig kein Unrecht mehr tun." Diese Erkenntnis würde indes aller Gerechtigkeit Hohn sprechen. Doch greift hier zugunsten der Minderheit der von C. Schmitt a. a. O. entwickelte Grundsatz ein, daß die Mehrheit nicht die Türe, durch die sie eingetreten ist, jedem anderen verschließen darf, und Carl Schmitt behauptet daher mit Recht, daß sich die Offenhaltung der gleichen Chance der Machtgewinnung als d a s Gerechtigkeitsprinzip und d i e existenznotwendige Selbsterhaltungsmaxime aus dem parlamentarischen Gesetzgebungsstaat nicht wegdenken läßt. Die jeweilige Mehrheit würde gegen dieses Grundprinzip verstoßen, und es würde dem Sinn jeder Gerechtigkeit widersprechen, wenn sie, sobald die Minderheit von ihrem Recht ihr gegenüber Gebrauch machen wollte, auf dem Wege der Verfassungs- oder Geschäftsordnungsdurchbrechung das Recht der Minderheit zu beseitigen sucht. Man sieht hier gerade vom Standpunkt des Minderheitenschutzes aus, wie gefährlich die Anerkennung der Verfassungs- und Geschäftsordnungsdurchbrechung überhaupt sein kann. Abschließend sei deshalb festgestellt, daß es sich mit Rücksicht hierauf nur um ganz gering geschützte Minderheitenrechte in der Geschäftsordnung handelt.

Das Minderheitenrecht kann naturgemäß nur einer Parlaments m i n d e r h e i t zustehen. Es muß deshalb mit einigen Worten eine Klarstellung des Begriffs der parlamentarischen Minderheit versucht werden. Minderheit tritt stets in Beziehung zu einer bestimmten Funktion, innerhalb deren sie sich erst ergibt. Sie kann sich erst herausbilden im Bezug auf eine Funktion, wie etwa Sprache oder Religion. So sind z. B. innerhalb Deutschlands die fremdsprachigen Staatsbewohner des Art. 113 R. V. nur im Verhältnis zu den allgemein deutschsprechenden in Bezug auf die Sprache eine Minderheit; es ist eine fremdsprachige Minderheit. Der Minderheitsbegriff ist somit ein reiner Funktionsbegriff. Dies gilt in gleicher Weise wie innerhalb des Volkes auch für das Parlament, für die parlamentarische Minderheit. Die Funktion, innerhalb deren sich hierbei erst die Minderheit herausbildet, ist die Abstimmung; denn die Haupttätigkeit, die Hauptfunktion des Parlaments der modernen parlamentarischen Demokratie besteht in der Fassung von Beschlüssen. Ein Beschluß des Parlaments wird aber erst durch die Abstimmung gebildet. Hierbei stellt sich dann die Minderheit heraus. Beschlossen

---

[31]) Legalität und Legitimität, S. 32.

ist, was die Mehrheit für sich hat, abgelehnt, was nur die Minderheit für sich hat. Die Abstimmung teilt daher jeweils das Parlament in Mehrheit und Minderheit. Mehrheit ist somit die Summe der Stimmen, die größer ist als die Summe der Gegenstimmen. „Minderheit" ist demgemäß die Summe der Stimmen, die kleiner ist als die Zahl der Gegenstimmen. Im allgemeinen geht man noch einen Schritt weiter und bestimmt den Begriff der parlamentarischen Minderheit nicht nur als Ausdruck des Abstimmungsergebnisses, sondern als Ausdruck des vorweggenommenen Abstimmungsergebnisses[32]). Vorweggenommen deshalb, weil sich wenigstens für Deutschland im allgemeinen die Minderheit vor stattgefundener Abstimmung feststellen läßt; denn vor jeder Abstimmung findet zunächst die Debatte statt, deren wesentlicher Zweck die Klärung der Stellungnahme der einzelnen Fraktionen zu den behandelten Fragen ist. Die Parteien haben aber schon vorher in den Vorbeschlüssen zur Sache Stellung genommen. Da nun die Vorbeschlüsse dem Hause aus der politischen Einstellung der Parteien bekannt sind, und da der fraktionelle Abstimmungszwang besteht, — d. h. entsprechend dem Parteistandpunkt im Plenum abzustimmen — läßt sich fast stets das Abstimmungsergebnis schon vor der Abstimmung mit Sicherheit vorausberechnen. Diese Gründe mögen zwar richtig sein, doch trifft es nicht immer zu, den Begriff der Minderheit als vorweggenommenes Abstimmungsergebnis zu bestimmen. Verlangt z. B. ein Reichstagsdrittel, das sich aus Abgeordneten der Mehrheit zusammenfindet, nach Art. 24 R. V. die vorzeitige Einberufung des Reichstages und schließt sich die Mehrheit an, so ist die Minderheit nicht ein vorweggenommenes Abstimmungsergebnis, da die Antragsteller bei der Abstimmung ja nicht in der Minderheit sind. Daraus folgt, daß die Begriffsbestimmung nicht richtig sein kann. Minderheit muß demgemäß nur die Summe der Stimmen sein, die kleiner ist als die Summe der Gegenstimmen, die aber zur Zeit des Minderheitbegehrens im Gegensatz zum Mehrheitswillen steht. So steht das obenerwähnte Reichstagsdrittel zur Zeit des Einberufungsverlangens im Gegensatz zu dem noch bestehenden Mehrheitsbeschluß. Es kommt demgemäß auf das j e w e i l i g e gegensätzliche Verhältnis zum Mehrheitswillen an.

Minderheit ist „die Summe . . .". Es gehört demnach zum Begriff des Minderheitenrechts, daß es einer M e h r z a h l von Personen zusteht, die eine Minderheit darstellt, ohne Rücksicht auf irgendwelche besondere persönliche oder rechtliche Qualität der einzelnen zur Minderheit Gehörigen[33]). Die Minderheit muß eine rein zahlenmäßig oder bruchteilsmäßig bestimmte sein. Deshalb sind keine

---

[32]) Fuchs, Die parlamentarische Obstruktion durch Abstinenz der Minderheit, S. 21; Griess, Die Obstruktion parlamentarischer Minderheiten, S. 13, auch wohl Morstein-Marx, Beiträge, S. 10.

[33]) Im gleichen Sinne Schütz a. a. O., S. 43.

Minderheitsrechte die sogenannten Individualrechte. Dies sind Rechte, die bestimmten Personen als individuellen Trägern bestimmter Funktionen verliehen sind. So ist beispielsweise das dem Reichskanzler und dem Reichsfinanzminister nach § 52 der Geschäftsordnung der Reichsregierung zustehende Vetorecht kein Minderheitsrecht, weil der Reichskanzler und Reichsfinanzminister keine zahlenmäßige Minderheit innerhalb der Reichsregierung sind [34]). Hier steht das Vetorecht dem Reichskanzler und dem Reichsfinanzminister nur wegen seiner Eigenschaft als Kanzler bzw. Finanzminister zu.

Will man nun auf Grund der vorstehenden Ausführungen den Inhalt des Begriffs des Minderheitenrechtes bestimmen, so ergibt sich kurz folgendes:

Die Minderheit muß, bildlich gesprochen, eine Waffe in der Hand haben, mit der sie sich gegenüber der Mehrheit durchzusetzen vermag. Das Minderheitenrecht muß daher, wie jedes Recht allgemein die Rechtsmacht des einen auf Kosten der Rechtsfreiheit des anderen erweitert, der Minderheit die Möglichkeit geben, die grundsätzlich unbeschränkten Machtbefugnisse der Mehrheit zu ihren Gunsten zu beschränken. Die Minderheit muß etwas tun dürfen, wodurch sie in bestimmten Fällen ihrem Willen vor dem der Mehrheit Geltung zu verschaffen vermag. Das Minderheitenrecht muß ein sachliches Vermögen in sich schließen und gegen die Mehrheit gerichtet sein. Deshalb sind keine Minderheitenrechte die sogenannten formellen Antragsrechte. Sie dienen keineswegs dem Schutze der Minderheit, sondern stellen lediglich eine Anregungsbefugnis dar, die den Anstoß zur Schaffung von wertvollen und brauchbaren Gesetzen oder Institutionen geben können. Durch die Antragsbefugnis ist den Antragsstellern keine besondere Rechtsmacht gegeben, auf die Mehrheit sachlich verpflichtend einzuwirken, sich dem Willen der Antragsteller entsprechend einzustellen, während bei den Minderheitsrechten die Mehrheit dem Willen der Minderheit sachlich, inhaltlich, zu entsprechen hat. Formelle Minderheitsanträge werden sachgemäß beraten; die Mehrheit kann über sie nach ihrem Willen und freien Ermessen entscheiden und sie durch einfachen Mehrheitsbeschluß zur Erledigung bringen. Deshalb sind formelle Antragsrechte nicht gegen die Mehrheitswillkür gerichtete Schutzrechte; ihnen fehlt überhaupt jegliche Wendung gegen die Mehrheit, die ja für die Minderheitenrechte begriffsnotwendig ist. Die formellen Antragsrechte ergeben sich aus der Notwendigkeit, eine Regelung des geordneten parlamentarischen Geschäftsganges herbeizuführen. Der Unterschied zwischen ihnen und den Minderheitenrechten besteht also kurz darin, daß sich die Mehrheit über einen Antrag durch Mehrheitsbeschluß hinwegsetzen darf, während sie über ein Minderheitenrecht nur unter Verletzung des gegebenen Rechts hinweggehen kann.

---

[34]) Schütz a. a. O., S. 43.

Aus dem Daseinszweck der Minderheitenrechte ist eine Einschränkung in ihrer Anerkennung geboten. Sie sollen Schutzrechte sein, die gegen die aus dem parlamentarisch-demokratischen Mehrheitsprinzip geborene Gefahr der Mehrheitswillkür gerichtet sind. Deshalb sind Minderheitenrechte überall da und nur da vorhanden, wo ein Schutzbedürfnis der Minderheit besteht und der Gesetzgeber diesem Schutzbedürfnis durch Verleihung des Rechts entsprechen wollte.

Der Begriff des Minderheitenrechtes läßt sich nun auf Grund der voraufgegangenen Darlegungen wie folgt bestimmen:

> „Das parlamentarische Minderheitenrecht ist eine Befugnis, auf Grund deren eine Parlamentsminderheit in die Machtbefugnisse der Parlamentsmehrheit einzugreifen vermag, indem sie von dieser Anerkennung und Geltung ihres Willens vor dem der Mehrheit verlangen kann."

Solche Minderheitenrechte enthalten alle Verfassungen und Geschäftsordnungen in Reich und Ländern, worauf nun im folgenden Kapitel im einzelnen behandelt werden soll.

II. Kapitel.

Die einzelnen Minderheitenrechte in Reich und Ländern.

§ 2.

Die vorzeitige Einberufung des Parlaments.

Durch die Reichsverfassung und durch die Verfassungen aller deutschen Länder ist dem Parlament das sogenannte Selbstversammlungsrecht eingeräumt worden, d. h. das Parlament ist der Herr seiner Tagungen. Es empfiehlt sich, zunächst grundsätzlich die Rechtslage für den Reichstag zu erörtern, da sich hieraus die Folgerungen für die Länder von selbst ergeben werden.

Das dem Reichstag in Art. 24 R. V. gewährte Selbstversammlungsrecht ist eine Neuerscheinung unserer Reichsverfassung, denn der alte Reichstag konnte nur auf Berufung durch den Kaiser zusammentreten (vergl. Art. 12 a. R. V.). Die Wahlperiode des Reichstags, die nach Art. 23, Abs. I, S. 1, R. V. grundsätzlich vier Jahre beträgt, zerfällt in einzelne Arbeitsabschnitte, die früher als Sitzungsperioden, nunmehr als Tagungen bezeichnet werden. (Vergl. Art. 24, 27 und 35 R. V.) Sitzungsperiode und Tagung sind identisch (vergl. Art. 40a Abs. 1, R. V.) [35]). Es besteht aber für den Reichstag kein Zwang, die Wahlperiode in Tagungen zu zerlegen, er ist hierin vielmehr vollkommen frei, da er selbst den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts bestimmen darf. Aus dem Schließungsrecht ergibt sich die Vertagungsbefugnis. Die einzelne Tagung, insbesondere also auch die erste, dauert demnach so lange an, bis der Reichstag sie ausdrücklich beendigt, indem er ihren Schluß bestimmt. Er b r a u c h t aber die Tagung nicht zu schließen. Hieraus folgt und dagegen bestehen keine staatsrechtlichen Bedenken, daß

---

[35]) Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 191, Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, I, S. 479, Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 65, Carl Schmitt, Einberufung und Vertagung des Reichstags nach Art. 24 R. V. in D. J. Z. 1930, Sp. 1286. Stier-Somlo, Reichs und Landesstaatsrecht I, S. 582, ebenso der Beschluß des St. G. H. vom 12. Febr. 1932 in der verfassungsrechtlichen Streitsache der deutschnationalen Fraktion und der deutschen Fraktion des Preußischen Landtages R. G. Z., Bd. 135, Anhang S. 5.

der Reichstag die erste und jede weitere Tagung so lange andauern lassen kann, wie möglich, also bis zum Ende der Wahlperiode. Mit Rücksicht auf die rechtlichen Folgen, die eine Schließung der Tagung mit sich bringt, ist dies im Gegensatz zum alten Reichstag der vorrevolutionären Zeit die ständige Praxis des Reichstages geworden. Daher wird seine Tätigkeit heute niemals mehr r e c h t l i c h, sondern nur t a t s ä c h l i c h unterbrochen, indem der Reichstag sich je nach Belieben vertagt. Als „Vertagung" bezeichnet man somit die tatsächlichen Pausen der parlamentarischen Tätigkeit unter Fortdauer der Tagung. Der Reichstag tagt also ununterbrochen, permanent, was als Grundsatz der durchgängigen Tagungen bezeichnet wird[36]). Der Übergang zur Praxis der durchgängigen Tagung hat bisher zu wissenschaftlichen Auseinandersetzungen kaum Veranlassung gegeben[37]).

Nach Art. 24 Abs. 1 S. 1 R. V. erfährt der Grundsatz, daß der Reichstag freier Herr seiner Tagungen ist, insofern eine Einschränkung, als der Reichstag in jedem Jahre spätestens am ersten Mittwoch des November am Sitze der Reichsregierung zusammentreten muß. Er muß demnach alljährlich wenigstens einmal (zwecks Feststellung des Haushaltsplanes des am 1. April des nächsten Jahres beginnenden Rechnungsjahres) spätestens an dem festgesetzten Termin zusammentreten. Damit aber nicht allzu lange Pausen in der Tätigkeit des Reichstages eintreten, hat man dem Reichspräsidenten und einem Drittel des Reichstags die Befugnis zugesprochen, die vorzeitige Einberufung des Hauses verlangen zu können.

Carl Schmitt[38]), dem sich Anschütz nunmehr in der neuesten Auflage seines Kommentars angeschlossen hat[39]), glaubt nun, diese Einberufungsrechte hätten nur für den Fall Geltung, daß der Reichstag seine Tagung rechtlich geschlossen habe; durch den Grundsatz der durchgängigen Tagung entfielen die Einberufungsrechte des Art. 24 Abs. 1, S. 2 in laufender Wahlperiode und würden auf die seteneren Fälle der Neuwahl beschränkt. Gegen diese Auffassung sprechen jedoch wichtige Gründe.

Die Vorschrift des Art. 24 Abs. 1 R. V. wird dahin ausgelegt werden müssen, daß die Einberufungsrechte auch Platz greifen im Falle bloßer Vertagung während andauernder Tagung, wenn durch Vertagungsbeschluß der Mehrheit der Termin des Wiederzusammen-

---

[36]) Vergl. zu dieser Frage die ausführlichen Darlegungen bei Finger, Staatsrecht des deutschen Reichs, S. 266 f.

[37]) v. Freytag-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, S. 101 hält zwar diese Praxis des R. T. für verfassungswidrig, doch muß mit der h. M. von deren Rechtmäßigkeit ausgegangen werden.

[38]) Einberufung und Vertagung des Reichstags nach Art. 24 R. V. a. a. O., Spalte 1286.

[39]) 14. Aufl., S. 193 f.

tritts festgelegt ist. Auf diese Streitfrage im einzelnen einzugehen, würde hier zu weit führen. Da sie aber für das Minderheitenrecht insofern von Bedeutung ist, als ja das sogenannte Einberufungsrecht des Reichstagsdrittels, wollte man es nur auf die Fälle der Schließung der Tagung beschränken, in Fortfall käme, erscheint eine kurze Stellungnahme geboten.

Im Schrifttum hat die Frage nach der Auswirkung des Grundsatzes der durchgängigen Tagung auf den Bestand der Einberufungsrechte bisher wenig Beachtung gefunden. Fast überall geht man hierüber mit Stillschweigen hinweg und befaßt sich mit anderen sich aus Art. 24 R. V. ergebenden Fragen [40]). Erst nachdem in den letzten Jahren das Einberufungsrecht an Bedeutung gewonnen hat, tritt das Problem mehr in den Vordergrund des Interesses.

Gegen die von C. Schmidt a. a. O. vertretene Auffassung spricht einmal, daß aus der Entstehungsgeschichte des Art. 24 R. V. eine Beschränkung der Einberufungsrechte auf die Fälle der Schließung der Tagung nicht geschlossen werden kann, worauf bereits Walter Jellinek in seinen Ausführungen gegen Carl Schmitt hingewiesen hat [41]). Außerdem aber auch eine Reihe innerer Gründe. Der Verfassungsgesetzgeber mag bei der Schaffung der Vorschrift des Art. 24 den Fall der Schließung als den normalen im Auge gehabt haben, weil die Praxis der durchgängigen Tagung erst durch den neuen Reichstag eingeführt worden ist. Es ist nicht einzusehen, warum durch die neue Praxis des Reichstages ohne weiteres die Einberufungsrechte in Wegfall kommen sollen, deren Zweck doch in beiden Fällen, sowohl im Falle der Schließung wie im Falle des bloßen Vertagtseins nur derselbe sein kann, nämlich jedenfalls ein früheres, ein jederzeitiges Tätigwerden des Reichstages entgegen dem im Schließungs- oder Vertagungsbeschluß festgelegten Mehrheitswillen in besonderen Fällen herbeiführen zu können. Auf diesen allgemeinen Zweck des Einberufungsrechtes kann es lediglich ankommen, der unabhängig davon sein muß, ob der Reichstag die Sitzung geschlossen oder ob er sich nur vertagt hat. Die Minderheit muß in gleicher Weise, wie sie eine Schließung verfassungsmäßig überwinden kann, — falls sie heute noch praktisch wäre — auch eine bloße Vertagung überwinden können, wenn sie überhaupt noch in der Lage sein soll,

---

[40]) Giese, Grundriß des Reichstaatsrechts, S. 69, Finger a. a. O., S. 266, Hatschek, a. a. O., S. 403, Poetzsch-Heffter, Handkommentar zu Art. 34 Nr. 4 und 6, Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, I, S. 556 und 582.

[41]) Die Einberufung des Reichstages, R. Verw. Bl. Bd. 51, S. 700, Schütz a. a. O. S. 39 f., insbesondere die ausführlichen Darlegungen S. 45 ff., ferner der Beschluß des St. G. H. vom 12. II. 1932 in R. G. Z. Bd. 135 Anhang, S. 19. Auch Wittmayer, Arch. Öff. R. N. F. Bd. 20, 1931, Seite 275.

ihre in der Verfassung festgelegte Befugnis auszuüben. Durch die Einberufungsrechte soll der Reichstag früher zusammentreten können als zu dem Tage, an dem er sonst seine Arbeiten von selbst wieder aufgenommen hätte; bei einer zeitlich unbegrenzten Schließung ist dieses der erste Novembermittwoch, bei einer zeitlich begrenzten Vertagung ihr Endtermin. Mit der Auslegung von Carl Schmitt würde auch das mittelbare Einberufungsrecht des Reichspräsidenten in Wegfall kommen, — eine Konsequenz, welche die Unhaltbarkeit dieser Auffassung besonders deutlich veranschaulicht, da das Einberufungsrecht des Reichspräsidenten, wie die Entstehungsgeschichte des Art. 24 R. V. deutlich zeigt, sowohl für den Fall der Schließung wie für den der bloßen Vertagung bestehen sollte. Es kann sich demnach bei einer Anerkennung des Fortbestehens der Einberufungsrechte auch nicht um eine Schaffung neuer, von der Verfassung nicht gewollter Rechte handeln, nicht um ein aliud, wie Carl Schmitt meint [42]).

Es darf somit von der Feststellung ausgegangen werden, daß die Bestimmung des Art. 24 R. V. für die Reichstagsminderheit auch heute noch von Bedeutung ist. Wenn man die Befugnis der Minderheit als Einberufungsrecht bezeichnet, so ist das eine ungenaue Bezeichnung, da die Verfassung ihr unmittelbar kein solches Recht gewährt; denn die Minderheit nimmt die Einberufung des Reichstages nicht selbst vor, sondern hier ist dem Reichstagspräsidenten eine Rechtspflicht auferlegt, das Parlament auf Verlangen der Minderheit zu berufen. Doch liegt in der durch Art. 24 R. V. gegebenen Befugnis ein Minderheitenrecht im dargelegten Sinne. Das Wesen dieses Rechts besteht darin, daß es sich auf dem Wege über den an die Entscheidungen der Reichstagsmehrheit gebundenen Reichstagspräsidenten gegen die Mehrheit richtet und der Minderheit auf diese Weise die Möglichkeit gibt, das Parlament zum Tätigwerden zu zwingen, auch wenn die Mehrheit es auf Grund ihres Beschlusses nicht will. Der Mehrheit wird dadurch der Wille der Minderheit aufgezwungen, indem nicht der auf einen späteren Termin des Wiederzusammentritts des Hauses gerichtete Mehrheitsbeschluß Geltung hat, sondern der Wille des Reichstagsdrittels. Die Mehrheit m u ß also dem Minderheitsverlangen sachlich entsprechen.

Die Befugnis der Minderheit aus Art. 24 R. V. ist somit geeignet, ihr zum Schutz gegenüber Mehrheitswillkür zu dienen. Und dieser

---

[42]) Ebenso der genannte Beschluß des St. G. H. a. a. O. S. 21, Walter Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 65 will den Art. 24 R. V. sinngemäß auf die Fälle des tatsächlichen Nichtversammeltseins des R. T. anwenden, wenn seit dem Vertagungsbeschluß eine „neue Lage" entstanden ist. Gebhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1932, S. 180, scheint nur das Recht des Reichspräsidenten anzuerkennen; er läßt das der Minderheit unberührt.

Schutz ist geboten, denn auf Grund des Selbstversammlungsrechts des Reichstages ist die Mehrheit, der eine starke Minderheit sehr lästig und unangenehm werden kann, in der Lage, sich auf eine möglichst lange Zeit, vielleicht mehrere Monate, zu vertagen und die Minderheit völlig auszuschalten, wodurch sie deren häufig sehr berechtigten Interessen gänzlich zu ignorieren vermag. Für derartige Gegensätzlichkeiten zwischen Mehrheit und Minderheit greift gerade die Befugnis der Minderheit aus Art. 24 R. V. ein, indem dadurch eine von der Mehrheit gewollte allzulange Pause zwischen den einzelnen Tagungen verhindert werden kann. Die Vorschrift des Art. 24 R. V. enthält ein zu Gunsten der Minderheit gegen die Mehrheit gerichtetes Moment. Die Schutznatur dieser Bestimmung ist daher unbedingt zu bejahen. Art. 24 R. V. gewährt somit der Minderheit ein Recht im Sinne des § 2 der Arbeit.[43])

In allen Verfassungen der deutschen Länder ist gleichfalls den Landtagen das sogenannte Selbstversammlungsrecht zuerkannt. Der Landtag kann durch einfachen Mehrheitsbeschluß seine Sitzungen schließen oder nur vertagen. Von der Aufnahme des Instituts der rechtlichen Schließung der Tagung in die Verfassung haben Sachsen, Baden, Hessen, Hamburg, Bremen und Lübeck abgesehen, eine bloße Vertagung wurde hier als ausreichend angesehen, um die gleichen Ziele zu erreichen.[44]) Die übrigen Staaten haben den Gedanken der rechtlichen Schließung der Tagung entsprechend dem Vorbild der Reichsverfassung in ihre Verfassung aufgenommen. Es gilt hier in Bezug auf die durchgängige Tagung dasselbe wie im Reich.[45]) Überall ist der Minderheit die Möglichkeit gegeben, entgegen dem Mehrheitsbeschluß eine frühere Wiedereinberufung des Hauses durchzusetzen. Bayern [46]) hat eine Sonderregelung getroffen; es kennt keine frühere Einberufung, sondern eine außerordentliche Zwischentagung. Da der mit der Schließung bzw. Vertagung erstrebte Zweck leicht illusorisch gemacht werden könnte, ist diese Befugnis allgemein einer

---

[43]) Der Schutzcharakter des Einlieferungsrechts wird ohne besondere Begründung von Morstein-Marx, Beiträge. S. 33; Oestermann, Rechte und Schutz, S. 24 und Griess, Die Obstruktion parlamentarischer Minderheiten. S. 20 anerkannt.

[44]) Sachsen V. Art. 8, Baden V. § 45, Hessen, V. Art. 23, Hamburg V. Art. 22. Z. 5, Bremen G. O. § 7, Abs. 1, Lübeck V. Art. 30. In Hessen dauert die Tagung des Landtages vom 1. Sitzungstag ununterbrochen fort bis zum Schluß der Wahlperiode (vgl. G. O. Art. 1, Abs. 2).

[45]) Für das Land Preußen hat die Entscheidung des St. G. H. vom 12. Febr. 1932 die gleiche Bedeutung wie im Reich, da ein Verfassungsstreit innerhalb Preußens den Anlaß zu dieser Entscheidung gegeben hat. Vgl. auch die Entsch. vom 20. 12. 1932, St. G. H. 20/32 im R. G. Z. Bd. 139, Anh. S. 13.

[46]) V. § 30 und G. O., § 29.

nicht allzu kleinen Minderheit zugesprochen worden. Liegen die zahlenmäßig geforderten Voraussetzungen vor[47]), so ist überall der Präsident des betreffenden Hauses rechtlich verpflichtet, den Landtag oder die Bürgerschaft einzuberufen, ohne daß es noch einer besonderen vorherigen Beschlußfassung bedarf. Nur in Bremen ist die Pflicht dem Vorstand übertragen. Um eine allzulange Zögerung des Präsidenten mit der Einberufung zu Gunsten der ihm regelmäßig nahestehenden Mehrheit zu verhindern, ist er zu Gunsten der Minderheiten in Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Lippe und Schaumburg-Lippe besonders verpflichtet, die Einberufung spätestens innerhalb der nächsten 14 Tage vorzunehmen, während er in Hessen und Württemberg sogar gezwungen ist, seiner Einberufungspflicht unverzüglich nachzukommen.

Die Einberufungsrechte sind demnach überall in gleicher Weise wie im Reich als Minderheitenrechte geschaffen worden.

Nachstehende Aufstellung soll einen Überblick über die in den einzelnen Ländern geltenden Vorschriften geben.

Preußen, Art. 17, Abs. 3	⅕ d. ges.-Mitgl.
Bayern, § 30	50 „ „
Sachsen, Art. 8, Abs. 1	⅓ „ „
Württemberg, § 15, Abs. 3	⅓ „ „
Baden, § 45	⅓ „ „
Thüringen, § 13, Abs. 2	⅓ „ „
Hessen, Art. 25	⅓ „ „
Hamburg, § 22, Z. 5	20 „ „
Mecklenburg-Schwerin, § 31	⅓ „ „
Oldenburg, § 54, Abs. 2	⅓ „ „
Braunschweig, Art. 20, Abs. 3	⅓ „ „
Anhalt, § 10	⅓ „ „
Bremen, G. O. § 7	24 = ⅕ „ „
Lippe, Art. 8, Abs. 3	⅓ „ „
Lübeck, Art. 30	20 „ „
Mecklenburg-Strelitz § 13	10 = ⅓ „ „
Schaumburg-Lippe, § 8	⅓ „ „

§ 3.

Die Untersuchungsausschüsse.

Noch unter der Geltung des alten Rechts forderte Max Weber[48]), daß das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen unbedingt als Minderheitsrecht — etwa auf Verlangen von 100

---

[47]) Hamburg sieht außerdem seit der letzten Sitzung eine Frist von mehr als zwei Monaten vor.

[48]) Parlamente und Regierung im neugeordneten Deutschland. 1918, S. 66.

Abgeordneten — und mit dem Recht der Minderheit auf Vertretung, Fragestellung und Nebenbericht geschaffen werde.

Das Institut der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ist der alten Reichsverfassung fremd gewesen. Die Weimarer Verfassung hat sie durch Art. 34 für den Reichstag eingeführt. Hiernach hat der Reichstag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß nur mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden.

Durch dieses Institut der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse hat die Reichsverfassung der Minderheit ein ausgezeichnetes Mittel in die Hand gegeben, um sich vor Mehrheitswillkür schützen zu können. Sie ist in der Lage, durch eigene Forschung sich die Möglichkeit fortlaufender Mitarbeit zu sichern, wenn die Mehrheit sie dauernd auszuschalten versucht. Art. 34 R. V. gibt ihr die Handhabe, sich jene Kenntnisse der Tatsachen und der technischen Fachgesichtspunkte zu verschaffen, welche allein ihre fortlaufende Mitarbeit ermöglichen. Sie vermag da einzugreifen, wo die Mehrheit es unterläßt, Erhebungen anzustellen, besonders wo es gilt, Minderheitsbelange zu wahren und zu fördern. So kann die Minderheit unter Umständen übertriebene einseitige Beamtenanstellung der Mehrheit verhindern, an der die Minderheit ein berechtigtes Interesse haben kann. Für den Minderheitenschutzcharakter, der in Art. 34 R. V. ausgesprochenen Befugnis, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen verlangen zu können, spricht außerdem der Grundsatz der Öffentlichkeit der Ausschußverhandlungen, zumal die Öffentlichkeit nur mit qualifizierter Mehrheit ausgeschlossen werden kann. Hierdurch hat die Minderheit eine gute Gelegenheit, ihre Interessen in aller Öffentlichkeit wahrzunehmen. Hinzu kommt schließlich noch die Tatsache, daß auch die Beweise erhoben werden müssen, die gerade die Antragsteller also die Minderheit, für erforderlich erachten. Daß in der Vorschrift des Art. 34 R. V. der Gedanke des parlamentarischen Minderheitenschutzes zum Ausdruck kommen soll, wird allgemein anerkannt.[49])

Ist der Minderheitenschutzcharakter des Art. 34 R. V. daher zu bejahen, dann wird man nicht leugnen können, daß die hier dem Reichstagsfünftel zugesprochene Befugnis ein Minderheitenrecht darstellt. Wenn die Verfassung vorschreibt: „Der Reichstag hat ...

---

[49]) Anschütz, Komm., 14. Aufl., S. 216, Morstein-Marx, Beiträge, S. 33, Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 176, Breiholdt, Abstimmung im Reichstag, S. 334, Oestermann, Rechte und Schutz, S. 67, Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 590, derselbe Handb. des Deutschen Staatsrechts, I, S. 410.

auf Antrag von einem Fünftel die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen", so normiert sie dadurch eine Rechtspflicht der Reichstagsmehrheit, den Willen der Minderheit anzuerkennen und sich dementsprechend zu verhalten. Es bedeutet dies einen Eingriff in das Recht der Reichstagsmehrheit, nach ihrem freien Ermessen Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Die Mehrheit darf sich nicht ohne weiteres über das Minderheitsverlangen hinwegsetzen. Die Befugnis stellt kein formelles Antragsrecht dar, obwohl das Gesetz von einem „Antrage" eines Fünftels spricht.

Lewald [50]) meint zwar, die Ausdrucksweise des Gesetzes „Pflicht des Reichstages" sei nur eine Form, in der das sogenannte Minderheitsprinzip — im Gegensatz zu dem in Art. 32 R. V. festgelegten Grundsatz des Mehrheitsprinzips — zum Ausdruck komme, es handele sich aber nicht um eine Rechtspflicht der Mehrheit, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch die qualifizierte Minderheit anzuerkennen. Lewald setzt den Minderheitsbeschluß dem Parlamentsbeschluß gleich und betrachtet die Beschlußfassung der Minderheit als spezifische Organtätigkeit des Parlaments, indem der Kollektivwille des Parlaments in der Form des Minderheitsprinzips zum Ausdruck kommt, so daß der Reichstag hier schon mit einem Fünftel seiner Mitglieder Reichstagsbeschlüsse fassen könnte und der Untersuchungsausschuß schon mit der Beschlußfassung der Minderheit eingesetzt wäre. Die Auffassung Lewalds, den Minderheitsbeschluß dem Mehrheitsbeschluß gleichzusetzen, widerspricht aber dem klaren Wortlaut des Gesetzes, der die Mehrheit auf Verlangen der Minderheit rechtlich verpflichtet, die von der Minderheit gewollten Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Die Vorschrift des Art. 34 R.V. kann in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre nur in der Weise ausgelegt werden, daß dem der Minderheit gegebenen Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu verlangen, die Rechtspflicht der Mehrheit gegenübersteht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, d. h. einen dahingehenden Mehrheitsbeschluß zu fassen.[51]) Der Untersuchungsausschuß ist noch nicht mit dem Beschluß der Minderheit eingesetzt, sondern erst mit der Beschlußfassung der Reichstagsmehrheit. Die Tatsache gerade, daß die Mehrheit einen dem Willen der Minderheit entsprechenden Beschluß fassen muß, spricht dafür, daß die durch Art. 34 R. V. der Minderheit zugesprochene Befugnis nur als ein Recht angesehen werden kann. Die Pflicht des Reichstages zur Beschlußfassung wird allerdings praktisch

---

[50]) Enquête-Recht und Aufsichtsrecht, S. 318.

[51]) Im Ergebnis übereinstimmend Anschütz, Kom., 14. Aufl., S. 216, Lammers, Handb. des deutschen Staatsrechts, II, S. 464, Morstein-Marx, Beiträge, S. 33, Poetzsch-Heffter, Handkomm., S. 182. Außer Lewald hält auch Oestermann, a. a. O., S. 68, einen Beschluß des Parlaments nicht mehr für erforderlich.

darauf hinauslaufen, daß der Antrag von der erforderlichen Minderheit eingebracht und unterstützt wird und daß dem Reichstag nur noch übrig bleibt, die Einsetzung des Untersuchungsausschusses dadurch anzuerkennen, daß er die Zahl und die Personen des Untersuchungsausschusses bestimmt.[52]) Theoretisch gesehen, liegt aber in dieser Anerkennung eine Erfüllung der dem Recht der Minderheit entsprechenden Pflicht. Die hier vertretene Auffassung, daß Art. 34 R.V. der Minderheit ein „Recht" gewährt, findet sich, soweit man sich mit dieser Frage überhaupt befaßt, allgemein bestätigt.[53])

Morstein-Marx [54]) scheint gleichfalls die in Art. 34 der Minderheit gegebene Befugnis für ein Recht zu halten. Er bemerkt allerdings, die Ausübung dieses Rechts sei stets an das placet der Majorität geknüpft, die den Einsetzungsantrag jederzeit auf das tote Geleise zu schieben vermöge, sie könne sich nämlich gegen die Aufnahme in die Tagesordnung sträuben (§§ 53 u. 69 R. G. O.), auch müsse auf ihr Verlangen der Antrag jederzeit von der Tagesordnung abgesetzt werden, außerdem könne sie die Beratung durch Vertagungsanträge vereiteln. Die von Morstein-Marx angeführten Gründe, die das Recht der Minderheit illusorisch machen würden, treffen aber keineswegs zu. Eine rücksichtslose feste Mehrheit würde zwar infolge des fehlenden Rechtszwanges in der Lage sein, die Ausübung des Rechts zu vereiteln. Ihr Verhalten stünde aber mit der Reichsverfassung in Widerspruch; sie würde sich stets der Gefahr einer bewußten Verfassungsverletzung aussetzen, denn ihre verfassungsmäßige Pflicht besteht ja darin, sich dem Verlangen der Minderheit entsprechend zu verhalten. Sie darf demnach die ihr sonst durch die Geschäftsordnung zustehenden Befugnisse hier nicht gegen die Minderheit und damit gegen die Verfassung ausüben. Sie darf die Erfüllung der ihr auferlegten Rechtspflicht weder verweigern, noch verschleppen, letzteres insbesondere nicht dadurch, daß sie die Einsetzung des von der Minderheit geforderten Untersuchungsausschusses vertagt oder in einem Ausschuß „vergräbt".[55]) Tut sie es doch, so umgeht und verletzt sie hiermit ihre verfassungsmäßige Pflicht; ein solches Verhalten wäre verfassungswidrig.

Alle Verfassungen der deutschen Länder, außer Bremen und Lübeck kennen das Institut der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Überall hat es inhaltlich die gleiche Regelung gefunden wie im Reich durch Art. 34 R. V.; denn alle in Betracht kommenden Be-

---

[52]) Lammers, a. a. O., S. 464.

[53]) Breiholdt, Abstimmung im Reichstag, S. 334 f., Anschütz, Komm., 13. Aufl. S. 195, Griess, a. a. O., S. 20, Stier-Somlo, Handbuch des deutschen Staatsrecht, I, S. 410, Lammers ebendort Bd. II, S. 464.

[54]) Beiträge, S. 33.

[55]) Anschütz, Komm., 13. Aufl., S. 194 f., Poetzsch-Heffter, Handkomm., S. 182 f. und die dort angegebene Argumentation.

stimmungen beginnen inhaltlich gleichlautend damit, daß der Landtag berechtigt und auf Antrag von ... verpflichtet ist, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Es gelten daher hier die grundsätzlichen Ausführungen zu Art. 34 R. V. auch für die deutschen Landesparlamente. Auch in den Ländern ist häufig schon einer verhältnismäßig geringen Minderheit die Befugnis zugesprochen, die Einsetzung derartiger Untersuchungsausschüsse zu verlangen. Wie verschieden das Minderheitenrecht in den einzelnen Ländern geregelt worden ist, erläutert folgende Übersicht:

Preußen, V. Art. 25, Abs. 1	⅕
Bayern, V. § 52, Abs. 2, G. O. § 46, Abs. 2	⅕
Sachsen, V. Art. 21	⅕
Württemberg, V. § 8, Abs. 2	⅕
Baden, V. § 38, Abs. 2	⅕
Thüringen, V. § 23	⅓
Hessen, V. Art. 36 a	⅕
Hamburg, V. 26 i. V. m., § 71 G. O.	10
Mecklenburg-Schwerin, V. § 50, Abs. 2	⅓
Oldenburg, V. § 46, Abs. 2	⅓
Braunschweig, V. 29	¼
Anhalt, V. § 8, Abs. 2	¼
Lippe, V. Art. 9, Abs. 2	⅓
Mecklenburg-Strelitz, V. § 19, Abs. 3	10
Schaumburg-Lippe, V. § 9, Abs. 2	⅓

Eine Sonderstellung nimmt Hamburg ein. Hier ist keine Mindestzahl von Antragstellern vorgesehen; es verbleibt somit bei den einfachen zur Stellung von Anträgen erforderlichen Voraussetzungen (§§ 70, 71, G. O., Anträge müssen die Unterschrift von 10 Abgeordneten tragen). Die Befugnis der Minderheit geht in Hamburg nicht über den Rahmen eines bloßen formellen Antragsrechts hinaus, denn nach Art. 26 der Hamburgischen Verfassung hat allein die Bürgerschaft das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Der Beschluß erfordert nach Art. 18 der Verfassung nur einfache Mehrheit. Der Minderheitsantrag ist daher der Willkür der Mehrheit ausgeliefert, da die Mehrheit ihm nicht inhaltlich sachlich zu entsprechen braucht.

§ 4.

Aussetzung der Verkündung eines Reichsgesetzes.

Nach Art. 72 R. V. ist die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstages verlangt. Gesetze aber, die der Reichstag u n d der Reichsrat für dringlich erklären, k a n n der Reichspräsident nach Art. 72 Satz 2 ungeachtet dieses Verlangens verkünden. Die Verfassung gewährt hier

der bezeichneten Reichstagsminderheit ein suspensives Veto, um ihr Zeit zur Vorbereitung des durch Art. 73 Abs. 2 ermöglichten Volksentscheids zu geben. Nach Art. 73 Abs. 2 R. V. ist nämlich ein Gesetz, dessen Verkündung nach Art. 72 Satz 1 R. V. ausgesetzt ist, dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es verlangt.

Die in Art. 72 S. 1 R. V. ausgesprochene Befugnis muß von einer verhältnismäßig starken Minderheit getragen sein. Die Verfassung verlangt ein Drittel des Reichstages, was richtigerweise nur dahin ausgelegt werden kann, daß nur mindestens ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages, nicht ein Drittel der Anwesenden die Aussetzung der Verkündung eines Reichsgesetzes verlangen kann [56]). Hierfür spricht vor allem die Tatsache, daß das Aussetzungsverlangen bis zur Verkündung des Gesetzes, also a u ß e r h a l b der Sitzung gestellt werden kann. Für die Berechnung der Minderheit muß da schon, ebenso wie in Art. 24 R. V., die gesetzliche Mitgliederzahl zugrundegelegt werden. Trotzdem räumt die Bestimmung des Art. 72 S. 1 der Minderheit eine sehr vorteilhafte Rechtsstellung gegenüber der Mehrheit ein. Morstein-Marx [57]) glaubt zwar, eine Abschwächung des Schutzcharakters dieser Vorschrift ergebe sich aus der Erwägung, daß das von der Minderheit erstrebte Ziel, der Volksentscheid, normalerweise nur dann Erfolg haben könne, wenn mit der Möglichkeit zu rechnen sei, daß die Reichstagsmehrheit im Laufe der Wahlperiode tatsächlich nicht mehr dem Mehrheitswillen des Volkes entspreche. Demgegenüber ist zu bemerken, daß gerade für diesen Fall die Befugnis des Art. 72 S. 1 eingreifen soll, daß die Minderheit vernünftigerweise auch nur die Aussetzung verlangen wird, wenn sie die Aussicht hat, im Volksentscheid durchzudringen. Das Reichstagsdrittel, das im Parlament gegenüber der Mehrheit in der Minderheit ist und sich gegen diese sonst nicht durchzusetzen vermag, soll hierdurch die Möglichkeit haben an das Volk zu appellieren. Die Bestimmung des Art. 72 S. 1 gewährt der Minderheit demnach eine äußerst günstige Möglichkeit zum Schutz gegen Mehrheitswillkür.

Dem steht nicht entgegen, daß nach Art. 72 S. 2 R. V. ein von der Reichstagsmehrheit u n d dem Reichsrat für dringlich erklärtes Gesetz vom Reichspräsidenten ungeachtet des Minderheitsverlangens verkündet werden kann. Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß die in Satz 1 des Art. 72 gewährte Minderheitsbefugnis durch die in Satz 2 gegebene Möglichkeit ausgeschaltet werden kann. Doch ist diese Aus-

---

[56]) Anschütz, Kom., 14. Aufl., S. 381, Morstein-Marx, Beiträge, S. 34, Gebhard, a. a. O., S. 341 f., Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, I, S. 660. A. M. Poetzsch-Heffter, Handkommentar, S. 315, dem sich der Rechtsausschuß des R. T. mit starker Mehrheit angeschlossen hat, vgl. Anschütz und Poetzsch-Heffter, a. a. O.

[57]) Beiträge, S. 34.

schaltung in der Tat nur unter erschwerenden Umständen möglich. Die Minderheit ist nicht schutzlos dem Mehrheitswillen preisgegeben. Die Mehrheit muß nämlich zunächst einmal den Reichsrat hinter sich haben. Der sich der Reichstagsmehrheit nicht anschließende Reichsrat wird aber sehr wohl als Beistand der Minderheit in Erscheinung treten können. Da die Machtverhältnisse der Parteien in den einzelnen Ländern sehr verschieden sind, wird der Reichsrat, der aus den Vertretern der einzelnen Länder besteht, nicht immer in der Weise parteipolitisch zusammengesetzt sein wie der Reichstag. Das hat zur Folge, daß er ein Gesetz nicht so sehr nach parteipolitischen Gesichtspunkten beurteilt, als nach den Auswirkungen, die es für die einzelnen Länder und für das gesamte Reich hat. So wird eine objektivere Stellungnahme gewährleistet. Der Reichsrat wird sich daher, wenn schon eine verhältnismäßig starke Minderheit die Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes verlangt und an das Volk appellieren will, überlegen, ob er sich der Dringlichkeitserklärung der Reichstagsmehrheit anschließen soll.

Andererseits ist aber selbst für den Fall, daß der Reichsrat sich der Reichstagsmehrheit anschließt, die Schutzvorschrift des Art. 72, S. 1 R. V. für die Minderheit noch nicht ohne weiteres ausgeschaltet. Hier wird der Reichspräsident — wie bereits oben bei der Erörterung der Garantien für die Durchsetzbarkeit der Minderheitenrechte ausgeführt worden ist — wiederum als der Hüter der Minderheitenrechte bezeichnet werden können. Er hat es nämlich in der Hand, ob er ein von der Reichstagsmehrheit und dem Reichsrat für dringlich erklärtes Gesetz verkünden will oder nicht. In den selteneren Fällen wird er zwar gegen den Willen der Reichstagsmehrheit und des Reichsrates ein von diesem für dringlich erklärtes Gesetz nicht verkünden.[58]) Doch ist das keineswegs zwingend. Verkündet er ein solches Gesetz, sprechen sich also drei Organe gegen die Minderheit aus, dann wird das Minderheitsverlangen auf Aussetzung regelmäßig auch nur eine mißbräuchliche Anwendung der durch Art. 72, S. 1 R. V. gegebenen Befugnis zu reinen Oppositionszwecken sein. Dieser aber entgegenzutreten, ist nur der Zweck der Bestimmung des Satz 2 in Art. 72 R. V.[59]) Der Reichspräsident wird stets ein für dringlich erklärtes Gesetz nicht verkünden, wenn in Wirklichkeit kein billigenswertes Interesse an der Dringlichkeit vorhanden ist, wenn vielmehr die Minderheit ein besonderes schutzwürdiges

---

[58]) So hat der Reichspräsident bei Zustandekommen des Aufwertungsgesetzes vom 16. 7. 1925 von seinem Recht, auf Verlangen des Reichstagsdrittels die Verkündung auszusetzen, keinen Gebrauch gemacht, da die Reichstagsmehrheit und der Reichsrat das Gesetz für dringlich erklärten. Vgl. im einzelnen Anschütz, Komm., 14. Aufl., S. 382.

[59]) Anschütz, Komm., 14. Aufl., S. 382, Morstein-Marx, Beiträge, Seite 35.

Interesse an der Aussetzung der Verkündung geltend macht und die Mehrheit dieses durch ihre in Abs. 2 des Art. 72 R. V. gegebene Befugnis nur auszuschalten sucht. Mit Recht wird man hier deshalb den Reichspräsidenten als den Hüter der Minderheit vor Willkür der Mehrheit bezeichnen können; dies um so mehr, als der Reichspräsident sein Amt unparteiisch führen soll. Ohne Gefahr für sein Amt kann er sich für die Minderheit einsetzen. Der Standpunkt, daß der Reichspräsident allzusehr mit der Reichstagsmehrheit verkoppelt sei [60]), dürfte nicht richtig erscheinen. Die Befugnis aus Art. 25 R. V., den Reichstag aufzulösen, hat besonders im Laufe der letzten zwei Jahre seine Unabhängigkeit und seine Machtstellung gegenüber dem Parlament bewiesen und beweist sie heute noch.

Die voraufgegangenen Ausführungen zeigen deutlich, daß dem Reichstagsdrittel in Art. 72, S. 1 R. V. ein geeignetes Schutzmittel gegen etwaige Mehrheitswillkür gegeben ist, zu dessen Beseitigung drei Staatsorgane tätig werden müssen. Die Mehrheit muß, wenn sich ihr nicht Reichsrat und Reichspräsident anschließen, den Willen der Minderheit respektieren. Sie kann sich nicht allein über das Aussetzungsverlangen der Minderheit hinwegsetzen. In diesem Falle gilt wiederum nicht ihr an sich unbeschränkter Wille, sondern derjenige des Reichstagsdrittels. Es liegt demnach auch hier ein Minderheitenrecht im Sinne des § 1 dieser Abhandlung vor. Die Rechtsnatur der durch Art. 72, S. 1 gegebenen Minderheitsbefugnis wird, soweit man sich mit dieser Frage überhaupt beschäftigt, allgemein anerkannt.[61])

Von den deutschen Ländern kennt n u r Hamburg eine dem Art. 72 R. V. entsprechende Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes auf Verlangen einer Minderheit. In Art. 57 der Hamburgischen Verfassung wird bestimmt, daß die Verkündung eines Gesetzes auf zwei Monate auszusetzen ist, wenn es mindestens 60 Abgeordnete verlangen. Die sechzig Abgeordneten stellen eine Minderheit von mehr als einem Drittel der gesamten Bürgerschaft dar, da diese nach Art. 3 der Hamburgischen Verfassung aus 160 Abgeordneten besteht. Auch in Hamburg ist, ebenso wie im Reich, insofern eine Ausschaltung des durch Art. 57 Hamb. Verf. gegebenen Minderheitenrechtes möglich, als nach Satz 2 der genannten Bestimmung Gesetze, welche die Bürgerschaft u n d der Senat für dringlich erklären, ungeachtet des Minderheitsverlangens zu verkünden sind. Die Möglichkeit eines Volksentscheides, wie in Art. 72 R. V. durch den Reichspräsidenten besteht nach der Hamburgischen Verfassung nicht. Insofern ist das Minderheitenrecht gegenüber demjenigen des Reichstagsdrittels in seiner praktischen Bedeutung etwas abgeschwächt.

---

[60]) Morstein-Marx, Beiträge, S. 35.

[61]) Anschütz, Komm., 14. Aufl., S. 182 Nr. 3, Griess, a. a. O., S. 20, Morstein-Marx, Beiträge, S. 34 f., Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, I, S. 198; sämtlich allerdings ohne besondere Begründung.

§ 5.

Qualifizierte Mehrheiten.

Bei der Untersuchung und Abgrenzung des Begriffs des Minderheitenrechtes ist bereits auf die qualifizierten Mehrheitserfordernisse hingewiesen worden. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, daß, wenn das Gesetz für einen Beschluß eine qualifizierte Mehrheit von beispielsweise zwei Drittel der anwesenden Mitglieder oder der gesetzlichen Mitgliederzahl vorschreibt, die Minderheit, bestehend aus dem letzten Drittel + einer Stimme jeden Beschluß vereiteln könne, daß aber diese Befugnis keine von der Rechtsordnung besonders gewährte Rechtsmacht der Minderheit darstellt, sondern nur Reflexwirkung objektiven Rechts. Dies soll nunmehr an Hand der einzelnen Bestimmungen näher erläutert werden.

a) Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen.

Für das Reich ist in Art. 29 R. V. bestimmt, daß der Reichstag grundsätzlich öffentlich verhandelt, d. h. unter Zulassung des Publikums zum Anhören der Verhandlungen in der Vollsitzung. Nur auf Antrag von 50 Mitgliedern kann mit Zweidrittel-Mehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Es gilt hier, ein Doppeltes zu unterscheiden. Einmal das Antragsrecht der 50 Abgeordneten, ferner das Widerspruchsrecht der Minderheit, bestehend aus einem Drittel + einer Stimme.

Das Verlangen der 50 Abgeordneten, die Öffentlichkeit auszuschließen, ist, das dürfte wohl nicht in Zweifel stehen, lediglich als ein formelles Antragsrecht anzusehen, auf Grund dessen das Parlament zwar tätig wird, aber nicht dem Willen der Antragssteller inhaltlich zu entsprechen braucht. Die Mehrheit kann den Antrag durch einfachen Mehrheitsbeschluß erledigen.

Die Frage, ob das Widerspruchsrecht der Minderheit in Art. 29 R. V. gegen die Ausschließung der Öffentlichkeit den Charakter eines Minderheitenrechtes trägt, dürfte schon problematischer erscheinen. Es ist nicht zu verkennen, daß eine Minderheit ein berechtigtes Verlangen darnach haben kann, das seitens des Volkes durch die Wahl dokumentierte Vertrauen diesen gegenüber in gewissen bestimmten Angelegenheiten besonders zu rechtfertigen[62]). Ein Ausschluß der Öffentlichkeit durch die Mehrheit würde dann allerdings eine Interessenverletzung der Minderheit bedeuten. Doch ist ein solcher Schutz der Minderheit nicht der rechtspolitische Gedanke der Vorschrift des Art. 29 R. V. Die Verfassung will hier nicht der Minderheit gegenüber der Mehrheit ein besonderes rechtliches Kön-

---

[62]) Oestermann, Rechte und Schutz, S. 18.

nen geben, sondern die Öffentlichkeit, die an den Verhandlungen des Parlaments als der Vertretung des Volkes besonders interessiert ist, vor der einfachen Mehrheit schützen. Denn die im Parlament verhandelten Dinge sind Angelegenheiten des ganzen Volkes. Daher muß das Volk eine Möglichkeit haben, die parlamentarische Arbeit zu kontrollieren. Nur deshalb hat der Verfassungsgesetzgeber den Grundsatz der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen aufgestellt und deren Ausschließung an besondere erschwerende Mehrheiten geknüpft. Das Interesse der Allgemeinheit an der Öffentlichkeit der Verhandlungen ist in Art. 29 R. V. das schutzwürdige und geschützte Interesse. Daß hier nicht der Minderheit eine besondere Rechtsmacht verliehen werden soll, kann außerdem auch aus der positiven Fassung des Gesetzestextes geschlossen werden. Hätte nämlich der Verfassungsgesetzgeber der Minderheit ein Recht geben wollen, so hätte er, wie in anderen Fällen, das Gesetz etwa in der Weise formuliert, daß die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, „wenn nicht . . . Abgeordnete widersprechen". Nur durch eine derartige Formulierung hätte der Minderheit ein Recht gewährt werden können. Bei der geltenden Fassung in der Form des Erfordernisses eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses ist dies aber nicht der Fall. Da demnach der Gesetzgeber in Art. 29 R. V. nur die Öffentlichkeit hat schützen wollen und die Vorschrift der Minderheit nur gewissermaßen zugute kommt, ist das Widerspruchsrecht der Minderheit nur als Reflexwirkung objektiven Rechts, nicht aber als Minderheitenrecht aufzufassen[63]).

Die Verfassungen und Geschäftsordnungen der deutschen Länder enthalten alle entsprechend dem Vorbild des Art. 29 R. V. den allgemeinen Grundsatz: „Die Sitzungen des Parlaments sind öffentlich. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden . . ." Aus dieser Art der Formulierung der einzelnen Bestimmungen geht eindeutig hervor, daß überall, ebenso wie im Reich, die Öffentlichkeit der Verhandlung als das Gegebene gedacht ist. Die Öffentlichkeit soll der Regelfall, der Dauerzustand sein, weil die im Parlament zu verhandelnden Dinge Angelegenheiten des ganzen Volkes sind und dieses ein berechtigtes Interesse daran hat, an den Sitzungen seiner Vertretung teilzunehmen. Deshalb sind auch in den Ländern der Willkür der Mehrheit in der Ausschließung mehr oder weniger Schranken gesetzt, für deren rechtliche Bedeutung die allgemein zu Art. 29 R. V. dargelegten Grundsätze gelten. In keinem Lande ist der Minderheit ein besonderes Recht eingeräumt worden.

---

[63]) Morstein-Marx, S. 33 zählt die Vorschrift des Art. 29 R. V. ohne Begründung zu Unrecht unter den Schutzbestimmungen der Reichsverfassung auf.

Nachstehende Übersicht mag dieses im einzelnen näher belegen.

	Verfassung	Antrag Abg	Mehrheit
Preußen	Art. 23	50	$^2/_3$
Bayern	§ 28,2	15	einf.
Sachsen	Art. 13	10	einf.
Württemberg	§ 21	10	einf.
Baden	§ 51	3	$^1/_4$
Thüringen	§ 15	$^1/_3$ d. A.	einf.
Hessen	Art. 33	10	einf.
Hamburg	Art, 21	30	einf.
Mecklenburg-Schwerin	§ 29	$^1/_6$ d. A.	$^3/_4$
Oldenburg	§ 58	6	einf.
Braunschweig	Art. 28	10	$^2/_3$
Anhalt	§ 13	$^1/_4$ d. A.	$^2/_3$
Bremen	§ 27	15	einf.
Lippe	Art. 13	7	$^2/_3$
Lübeck	Art. 34	10	einf.
Mecklenburg Strelitz	§ 16	10	einf.
Schaumburg-Lippe	§ 14	5	einf.

Für Baden gilt insofern eine Besonderheit, als nach § 51 der Verfassung auf Antrag von drei Abgeordneten zu einem die Öffentlichkeit ausschließenden Beschluß nur die Zustimmung von einem Viertel der anwesenden Abgeordneten nötig ist. Es liegt vielleicht nahe, zu glauben, diese Befugnis des Viertels, die Ausschließung der Öffentlichkeit zu erreichen, sei ein Minderheitenrecht. Das trifft aber schon deshalb nicht zu, weil nach § 48 Abs. 2 der badischen Verfassung zur gültigen Beschlußfassung die Anwesenheit der Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist und daher die Minderheit stets auf die Teilnahme der Mehrheit angewiesen ist. Die Minderheit wird sich niemals gegen den Willen der Mehrheit durchsetzen können, da diese dann die Beschlußunfähigkeit jederzeit herbeiführen kann und die Beschlußfähigkeit anzweifeln läßt. Die Beschlußfähigkeit ist also zu einer gültigen Beschlußfassung aus § 51 Bad. Verf. die notwendige Voraussetzung. Die Vorschrift des § 48 wird durch § 51 nicht berührt.

b) Der Beschluß des Reichstages gemäß Art. 43, Abs. 2 R. V.

Nach Art. 43 R. V. dauert das Amt des Reichspräsidenten sieben Jahre. Doch kann er vor Ablauf dieser Frist auf Antrag des Reichstages durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstages erfordert Zweidrittel-Mehrheit, wobei unter Zweidrittel-Mehrheit nicht eine für Verfassungsänderungen vorge-

schriebene Mehrheit zu verstehen ist[64]). Die Reichsverfassung knüpft die Absetzungsmöglichkeit des Reichspräsidenten hiernach an zweierlei Voraussetzungen, einmal an den Reichstagsbeschluß, zu dessen Gültigkeit eine qualifizierte Mehrheit notwendig ist, und außerdem an den auf den Beschluß folgenden Volksentscheid. Es würde fehlgehen, zu glauben, das in dem qualifizierten Mehrheitserfordernis liegende Widerspruchsrecht der Minderheit sei ein gegen die Mehrheit gerichtetes Minderheitenrecht. Hier kommt es dem Verfassungsgesetzgeber nicht darauf an, der Minderheit durch Forderung der qualifizierten Mehrheit eine Rechtsmacht zu verleihen, sondern naturgemäß nur darauf, den Reichspräsidenten im Interesse seiner Autorität und der Würde seines hohen Amtes vor einfacher Mehrheitswillkür zu sichern und außerdem dem Volk unnötige Volksentscheide und Präsidentschaftswahlen zu ersparen, die immer eine Beunruhigung des öffentlichen Lebens mit sich bringen. Nur deshalb hat der Verfassungsgesetzgeber die Zulassung des Volksentscheides von einer erschwerten Mehrheit im Reichstag abhängig gemacht. Wenn demnach durch Art. 43 R. V. der Minderheit nicht eine besondere Rechtsmacht verliehen werden sollte, die Vorschrift ihr aber doch in gewisser Weise eine vorteilhafte Rechtsposition ermöglicht, wird man auch hier wiederum nur von Reflexwirkung objektiven Rechts, nicht aber von einem Minderheitenrecht sprechen dürfen.

c) Die Ministeranklage.

Bloße Reflexwirkung objektiven Rechts wird auch in den Fällen anzunehmen sein, in denen die Anklage von Ministern von einer qualifizierten Mehrheit abhängig gemacht ist. So bestimmt für das Reich Art. 59 R. V., daß der Reichspräsident, der Reichskanzler und die Reichsminister vom Reichstag wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes vor dem Staatsgerichtshof für das deutsche Reich angeklagt werden können. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß aber von mindestens 100 Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Demnach müssen nach Art. 76 R. V. mindesten zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sein und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.

Die Bestimmung des Art. 59 R. V. ist keineswegs geeignet, der Minderheit eine günstige Rechtsstellung zu verschaffen. Die doppelte

---

[64]) Schumacher, Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses, S. 49 ff. stellt fest, daß die einfache Zweidrittelmehrheit nur durch einen Redaktionsfehler in den Verfassungstext aufgenommen ist, während vom Gesetzgeber eine qualifizierte verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit vorgesehen war. Da aber die geltende Fassung von der Nationalversammlung beschlossen und vom Reichspräsidenten verkündet worden ist, ist sie Gesetz geworden. Der Redaktionsfehler darf daher, weil er nicht zu einem völlig sinnlosen Ergebnis geführt hat, nicht im Wege der Interpretation in der Weise korrigiert werden, daß für den Beschluß auf Herbeiführung des Volksentscheids nunmehr eine verfassungsändernde Mehrheit verlangt wird.

Voraussetzung — Antrag von 100 Mitgliedern und verfassungsändernde Mehrheit — kann nur als eine besondere Machtstellung der Mehrheit und ihrer Minister angesehen werden. Die Befugnis der 100 Mitglieder, die Erhebung der Anklage anzuregen, ist nur ein formelles Antragsrecht, da der gestellte Antrag durch einfachen Mehrheitsbeschluß schon zur Erledigung kommt. Auf diese Weise kann ein noch so schwerer Rechtsbruch eines Ministers, der durch die Reichstagsmehrheit gedecht wird, ungeahndet bleiben [65]).

Unzutreffend wäre andererseits auch die Vermutung, in Art. 59 R. V. sei durch die erschwerenden Voraussetzungen für die Minderheit, um deren Minister es sich vielleicht handelt und die durch ihren Widerspruch die Erhebung der Anklage zu verhindern vermag, eine Rechtsmacht gegenüber der Mehrheit geschaffen. Auch hier handelt es sich wiederum nur um ein reines Interesse des Staates, das allein die Forderung der qualifizierten Mehrheit rechtfertigen kann; denn diesem ist naturgemäß sehr daran gelegen, daß ein Minister nicht Zufallsmehrheiten ausgesetzt ist und bei jeder Gelegenheit wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung angeklagt wird, zumal da eine Mehrheitsentscheidung im Parlament nur nach der jeweiligen Machtstellung der Parteien und nach Parteiinteressen gefällt wird. Ist dagegen eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben, — als solche kann die Zweidrittel-Zweidrittelmehrheit mit Recht bezeichnet werden — so wird dadurch der Parteiwirtschaft der einfachen Mehrheit noch ein gewisses Gegengewicht geboten. Es wird schwieriger sein, eine qualifizierte Mehrheit zur Bejahung der Frage, ob im Einzelfalle eine schuldhafte Verletzung der Verfassung vorliegt oder nicht, zu gewinnen als eine einfache. Die Verfassungsverletzung muß dann schon deutlicher zutage treten. Dieser Gedanke allein kann richtigerweise dem in Art. 59 R. V. festgelegten qualifizierten Mehrheitsprinzip nur zugrundeliegen; der Schutz der Minister ist das in erster Linie maßgebliche Motiv, nicht die Verleihung besonderer Rechtsmacht der Minderheit gegenüber der Mehrheit. Diese Auffassung wird bestätigt durch die Erklärung des Abgeordneten Delbrück [66]) als Berichterstatter des Verfassungsausschusses (Prot. S. 305) bei Beratung des entsprechenden Art. 79 E. IV., der über die heutige Fassung hinausgehend die Zustimmung von zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl verlangte: „... auch den Satz (betr. die Zweidrittelmehrheit) des Art. 79 halte ich für gerechtfertigt, denn es muß Vorsorge getroffen werden, daß nicht etwa eine kleine Minderheit, um ihren Ärger an einem ihr nicht genehmen Minister auszulassen, grundlose Anträge auf Erhebung der Anklage stellt." Die qualifizierte Mehrheit soll demnach ein Hemmnis sein zu Gunsten der Minister. Man könnte sogar von einer g e g e n die Minderheit gerichteten Tendenz

---

[65]) Morstein-Marx, Beiträge, S. 33; Oestermann, Rechte und Schutz, S. 56.

[66]) Zit. bei Bilfinger, Zeitschrift f. Ausl. Öff. R. 1931, S. 452.

sprechen. Griess[67]) nimmt zwar an, die Bestimmung des Art. 59, Satz 2 diene mit Rücksicht auf das Erfordernis der qualifizierten Stimmenmehrheit dem Minderheitenschutze. Seine Auffassung kann aber aus den oben dargelegten Gründen nicht zutreffend sein. Wenn Art. 59 R. V. der Minderheit in gewisser Beziehung tatsächlich einen Rechtsvorteil gewährt, so ist das lediglich wiederum nur Reflexwirkung objektiven Rechts, keineswegs aber ein Minderheitenrecht.

Dasselbe gilt für die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen, die entsprechend dem Vorbild der R. V. die Erhebung der Anklage gleichfalls von einem mit verfassungsändernder Mehrheit zu fassenden Beschluß abhängig machen.[68])

d) Die Minderheit im Falle des Einspruchs des Reichsrats gemäß Art. 74 R. V.

Ein weiterer Fall bloßer Reflexwirkung objektiven Rechts zu Gunsten der Minderheit ist durch die Bestimmung des Art. 74 R. V. gegeben. Ist nämlich der Einspruch des Reichsrats gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz frist- und formgerecht eingelegt, dann wird das Gesetz dem Reichstage zur erneuten Beschlußfassung vorgelegt. Schließt sich dabei mehr als ein Drittel der Abstimmenden dem Reichsrat an, dann kann der Reichspräsident lediglich binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen, andernfalls das Gesetz gescheitert ist. Auf diese Weise hat es die Minderheit in der Hand, ein Gesetz, welches ihr nicht erwünscht ist, zum Scheitern zu bringen. Darin liegt zweifellos für die Minderheit eine Möglichkeit, sich vor Mehrheitswillkür zu schützen.[69]) Doch ist dies nicht der Zweck des Art. 74 R. V. Auch hier wieder verlangt der Gesetzgeber, ebenso wie in den übrigen Fällen, die qualifizierte Mehrheit nicht, um der Minderheit ein rechtliches Können zu geben, sondern im Interesse der Allgemeinheit, um diese vor Gesetzen zu bewahren, die hastig oder durch Zufallsmehrheiten zustande gekommen sind und gegen die von Seiten eines anderen, nach objektiveren Gesichtspunkten als das Parlament urteilenden Staatsorgans Bedenken getragen werden. Denn die Herrschaft des Parlaments, in dem die Parteien und Parteiinteressen eine maßgebliche Rolle spielen, bringt die Gefahr mit sich, daß nicht das Allgemeinwohl, sondern Parteiinteressen bei der Entscheidung allzusehr in den Vordergrund gestellt werden. Daher hat der Reichsrat die Aufgabe, als Gegengewicht gegen diese aus dem Parlaments- und Mehrheitsabsolutismus geborenen Gefahr der einseitigen parteimäßigen Be-

---

[67]) a. a. O., S. 20.

[68]) Preußen, V. Art. 58, Bayern, V. § 56, Württemb., V. § 38, Baden, V. § 60, Thüringen, V. § 48, Hessen, V. Art. 47, Hamburg, V. Art. 49, Meckl.-Schwerin, V. § 39, Oldenburg, V. § 61, Lippe, V. Art. 37, Anhalt, V. § 39, Schaumburg-Lippe, V. 41.

[69]) Ebenso Morstein-Marx, Beiträge S. 35.

handlung wichtiger staatlicher Angelegenheiten zu fungieren. Den Reichsrat, über dessen Bedeutung gegenüber der Reichstagsmehrheit oben bereits in anderem Zusammenhang gesprochen worden ist, werden meist objektivere sachlichere Gesichtspunkte zur Erhebung seines Einspruchs veranlassen. Aus dieser Stellung des Reichsrats gegenüber dem Reichstag ergibt sich, daß der Einspruch und die mit ihm eintretende Notwendigkeit eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses vom Verfassungsgesetzgeber nur zum Zwecke der Hemmung der Parlamentsherrschaft und zur Verhinderung der aus dieser entstehenden Auswüchse in die Verfassung aufgenommen sein können. Wenn sich hieraus für die Minderheit eine vorteilhafte Rechtslage gegenüber der Mehrheit bietet, so kann dies nur Ausstrahlung objektiven Rechts, nicht aber Minderheitenrecht sein.

Dasselbe gilt für die Minderheiten in den deutschen Ländern, soweit diese überhaupt eine dem Art. 74 R. V. entsprechende Regelung getroffen haben. Die meisten Landesverfassungen kennen ein Einspruchsrecht eines anderen Staatsorgans gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze, doch schreiben sie für die auf den Einspruch stattfindende zweite Beschlußfassung nicht alle eine qualifizierte Mehrheit vor, sondern geben dem einspruchsberechtigten Organ für den Fall, daß das Parlament auch mit einfacher Mehrheit bei seinem früheren Beschlusse verbleibt, die Möglichkeit, einen Volksentscheid herbeizuführen. So Sachsen V. Art. 35, Thüringen V. § 31, Oldenburg V. § 35, und Mecklenburg-Schwerin V. § 44. In Braunschweig V. Art. 39 ist nicht einmal die Möglichkeit eines Volksentscheides vorgesehen, bei der erneuten Beschlußfassung des Landtages behält es vielmehr sein Bewenden. Für Preußen V. Art. 42, Anhalt V. § 42 und Schaumburg-Lippe V. § 44 gilt die gleiche Regelung wie im Reich. Wird bei der erneuten Beschlußfassung nicht eine Zweidrittelmehrheit erreicht, so ist der erste Beschluß hinfällig, es sei denn, daß er durch einen vom Landtag herbeigeführten Volksentscheid bestätigt wird. Hamburg verlangt in Art. 53 der Verfassung bei der zweiten Beschlußfassung die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, andernfalls das Gesetz gescheitert ist.

Eine Ausnahmestellung nimmt B r e m e n ein. Wird nämlich bei der auf den Einspruch des Senats folgenden Beschlußfassung zwischen der Bürgerschaft und dem Senat keine Übereinstimmung erzielt, so i s t der Gegenstand nach § 4 Abs. 4 der Verfassung Bremens dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn der Senat es beantragt und mindestens ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zustimmt. Hierin liegt ein Minderheitenrecht im Sinne des § 1 der Abhandlung, denn die Minderheit kann in den Fällen, in denen der Senat gegen einen Beschluß der Bürgerschaft Einspruch erhoben hat und einen Volksentscheid wünscht, immer gegen den Willen der Mehrheit erreichen, daß der Beschluß noch nicht Gesetz wird, sondern zunächst einem Volksentscheid unterbreitet wird.

e) Die Verfassungsänderung.

Die Verfassungsänderung ist der typische Fall des qualifizierten Mehrheitserfordernisses. Die Frage, ob das in der erschwerenden Form liegende Widerspruchsrecht der Minderheit ein Schutzrecht im Sinne des § 2 der Arbeit darstellt, ist im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Minderheitenrechts von der bloßen Reflexwirkung objektiven Rechts nur kurz gestreift und im verneinenden Sinne beantwortet worden. Im folgenden soll diese Frage nunmehr ausführlicher behandelt werden.

Sowohl die Reichsverfassung wie die Verfassungen aller deutschen Länder lassen eine Verfassungsänderung nur unter erschwerenden Voraussetzungen zu. So kann nach Art. 76 Abs. 1 R. V. die Verfassung im Wege der Gesetzgebung nur geändert werden, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Eine Verfassungsänderung kann somit nur mit einer Mehrheit von Zweidrittel-Zweidrittel, nämlich $^4/_9$ der gesetzlichen Mitgliederzahl, vorgenommen werden. Es ist irreführend und nicht richtig, hier anzunehmen, es genüge demnach zur Verfassungsänderung eine qualifizierte Minderheit, da die $^4/_9$ im Verhältnis zur vollen Mitgliederzahl eine Minderheit darstellten.[70]) Ebenso läßt sich behaupten, zu einfachen Gesetzesbeschlüssen reiche eine Minderheit von mehr als einem Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl aus.[71])

Daß es sich in Art. 76 nicht um eine qualifizierte Minderheit, sondern um eine qualifizierte Mehrheit handelt, ergibt sich aus verschiedenen Erwägungen. Die Minderheit von $^4/_9$ ist, um ein verfassungsänderndes Gesetz durchbringen zu können, stets auf die Anwesenheit der übrigen $^2/_9$ angewiesen, da zwei Drittel ($= {}^6/_9$) der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sein müssen. Anwesend sind nicht nur die Abgeordneten, die sich an der Abstimmung beteiligen, sondern selbstverständlich auch die, die sich hierbei der Stimme enthalten.[72]) Es bedarf schon der Aufbietung aller Mittel der Parteidisziplin, um ein diesem Erfordernis entsprechend besetztes Haus zu bekommen. Denn die Abgeordneten, welche die Verfassungsänderung ablehnen, werden der Abstimmung fernbleiben. Sie tun besser daran, die Beschlußunfähigkeit des Hauses herbeizuführen als sich an der Abstimmung zu beteiligen. Denn durch ihre Anwesenheit würden sie nur der Minderheit eine Verfassungsänderung ermöglichen, indem sie mittelbar der Verfassungsänderung zustimmen. Die $^4/_9$ mögen im Verhältnis zur gesetzlichen Mitgliedergesamtzahl als Minderheit erscheinen; der Begriff der Minderheit ist aber, wie oben ausgeführt

---

[70]) Nawiasky, Grundgedanken, S. 95.

[71]) Breihold, a. a. O. S. 319. Morstein-Marx, Beiträge, S. 36.

[72]) Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 406; A. M. Giese, Grundriß, S. 130.

wurde, an Hand des Abstimmungsergebnisses festzustellen. Von diesem Gesichtspunkt aus sind die $^4/_9$ keine Minderheit mehr, sondern innerhalb der Abstimmenden eine qualifizierte Mehrheit, da für den Beschluß eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Man muß daher mit Recht davon sprechen, daß Art. 76, R. V. für Verfassungsänderungen eine doppelt qualifizierte Mehrheit vorschreibt. In diesem Sinne wird auch die Zweidrittel-Zweidrittelmehrheit allgemein als qualifizierte Mehrheit bezeichnet.[73])

Die Frage, ob bei Verfassungsänderungen das durch das Erfordernis der stärkeren Mehrheit vorhandene Widerspruchsrecht der Minderheit ein Minderheitenrecht darstellt, ist von Georg Jellinek,[74]) eingehend untersucht worden mit dem Ergebnis, daß hier ein Minoritätenschutz zum Ausdruck kommt und die Minderheiten das Recht besitzen, das Zustandekommen einer Verfassungsänderung zu verhindern. Dieses Ergebnis ist nicht zu billigen. Es darf allerdings nicht verkannt werden, daß in den erschwerenden Formen, unter denen nur eine Verfassungsänderung vorgenommen werden kann, die Möglichkeit einer besonderen Rechtsmacht der Minderheit gegeben ist. Doch soll nicht diese Möglichkeit durch die erschwerenden Formen gewährleistet werden. Verfassungsänderungen zu erschweren, kann nur der Sinn der verlangten qualifizierten Mehrheit sein, nicht aber der Minderheit besondere Rechtsmacht zu verleihen. Dies versteht sich ohne weiteres aus dem Wesen und Zweck der Verfassung als Staatsgrundgesetz, als Fundament des Staates. Auf der Verfassung allein beruht das gesamte Staatsleben, die Staatsform, Aufbau und Aufgaben des Staates, die Abgrenzung der Funktionen der obersten Staatsorgane untereinander und schließlich auch die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und seinen Untertanen, kurz gesagt, die Verfassung ist das wichtigste und heute unentbehrliche Gesetz des Rechtsstaates. Nur wegen dieser wichtigen Funktion der Verfassung hat der Verfassungsgesetzgeber für den Fall ihrer Änderung erschwerende Formen verschiedener Art vorgesehen, um das gesamte Staatsgefüge stabil zu erhalten, um ein ruhiges und geordnetes Staatsleben zu gewährleisten und die Verfassung vor überstürzten und durch Zufallsmehrheiten veranlaßten unüberlegten Änderungen zu bewahren. Der Gesetzgeber hat so Garantien und Bürgschaften geschaffen, damit die Verfassung nicht zum Spielball wechselnder Zufallsmehrheiten werde.[75]) Nur so wird der Art. 76 R. V. richtigerweise auszulegen sein. Allein der Schutz des Staates selbst vor dem

---

[73]) Anschütz, Komm. 13. Aufl., S. 352, Nr. 4, Poetzsch-Heffter, Handkomm. S. 331, Giese, Grundriß, S. 130, Morstein-Marx, Beiträge, S. 36, Breihold a. a. O., S. 312, Stier-Somlo I, S. 666.

[74]) Das Recht der Minoritäten, S. 7 ff., insbes. S. 15 ff.

[75]) Breihold, a. a. O., S. 308, v. Freytag-Loringhoven, a. a. O., S. 229, Finger, S. 384.

einfachen Gesetzgeber ist der für den Zweck der erschwerenden Formen entscheidende Gesichtspunkt. Auch hier wird man deshalb wiederum, da eine gewisse Schutzmöglichkeit der Minderheit gegeben ist, nur von bloßer Reflexwirkung objektiven Rechts, nicht aber von einem Minderheitenrecht sprechen können.

Für die Länder gelten die gleichen Grundsätze wie im Reich, da sie, wie anfangs bemerkt, Verfassungsänderungen gleichfalls nur unter ähnlichen erschwerenden Voraussetzungen zulassen.[76])

f) Die Selbstauflösungsbefugnis der Landtage.

Im Zusammenhang mit dem Erfordernis qualifizierten Mehrheitsbeschlusses ist schließlich noch die Frage der Selbstauflösungsbefugnis der Landtage von Bedeutung. Während die Selbstauflösungsbefugnis für den Reichstag unbekannt ist, besteht sie für die Parlamente der Länder. Wo sie vorhanden ist, wird sie überall an erschwerende Voraussetzungen geknüpft, indem zu ihrer Gültigkeit ein qualifizierter Mehrheitsbeschluß verlangt wird.[77]) Auch hier wiederum soll in allen Fällen nicht der Minderheit eine besondere Befugnis zugesprochen werden, sondern mit dem Erfordernis des qualifizierten Mehrheitsbeschlusses kann nur der Zweck verfolgt werden, das Schicksal des Parlaments nicht von dem Willen jeweiliger Zufallsmehrheiten abhängig zu machen und die Öffentlichkeit nicht mit allzu häufigen Neuwahlen zu beunruhigen. Das Widerspruchsrecht der Minderheit ist daher, wie in allen übrigen Fällen, kein Minderheitenrecht, sondern nur Reflexwirkung objektiven Rechts.

§ 6.

Die Tagesordnung.

Wenn eine ordnungsmäßige Abwicklung der parlamentarischen Arbeit gewährleistet werden soll, so muß, wie in jeder Versammlung, eine Tagesordnung aufgestellt und eingehalten werden. In ihr werden

---

[76]) Preußen V. Art. 30, Sachsen V. Art. 41, Württemb. V. § 19, Hessen V. Art. 31, Thüringen V. § 14, Bremen V. § 58 und Mecklenb.-Strelitz V. § 33 verlangen ebenso wie die R. V. Zweidrittel-Zweidrittelmehrheit. In Bayern V. § 92, Oldenburg V. § 60, Mecklenb.-Schw. V. § 82, Anhalt V. § 33, Lübeck V. Art. 39 und Lippe V. Art. 57 genügt einfache Zweidrittelmehrheit. In Baden V. § 48 Abs. 3 und Hamburg V. Art. 55 muß bei Anwesenheit von drei Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl mindestens zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl zustimmen.

[77]) So verlangen Bayern V. § 31, Sachsen V. Art. 9, Mecklenb.-Schw. V. § 30 Abs. 2, Oldenburg V. § 55, Braunschweig V. Art. 24 und Mecklenb.-Strelitz V. § 21 eine qualifizierte Mehrheit, während Preußen V. Art. 14, Thüringen V. § 16, Hamburg V. Art. 14 und Bremen V. § 17 die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl vorschreiben. In den übrigen Ländern erfolgt die Auflösung des Landtages durch Volksabstimmung.

Tag und Stunde der Sitzung und eine genaue Reihenfolge der in der Sitzung zu behandelnden Gegenstände festgelegt. Es gilt daher allgemein für den Reichstag und die Parlamente der deutschen Länder außer in Bremen und Lübeck die Bestimmung, daß der Präsident des Hauses am Schlusse jeder Sitzung Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung verkündet.[78]) Widerspricht ein Mitglied seinem Vorschlage, so liegt die Entscheidung bei dem Parlament, also bei der Mehrheit. Das Widerspruchsrecht des einzelnen Mitglieds stellt aber kein Minderheitenrecht gegenüber der Mehrheit dar, da die Mehrheit als Herr der Tagesordnung das letzte Wort über den Inhalt der Tagesordnung spricht. Außerdem würde das Widerspruchsrecht des einen Mitglieds deshalb kein Minderheitenrecht sein, weil aus den oben bei der Abgrenzung des Minderheitenrechts dargelegten Gründen ein solches Widerspruchsrecht nur Reflexwirkung der verlangten aber nicht erreichten Einstimmigkeit ist.

Der Grundsatz, daß die Mehrheit Herr der Tagesordnung ist, erfährt Einschränkungen in doppelter Richtung; einmal in Bezug auf den Bestand der Tagesordnung selbst und ferner im Hinblick auf eine Änderung der Reihenfolge der zu behandelnden Gegenstände.

Es kann sich bei Eintritt in die Tagesordnung herausstellen, daß verschiedene Gegenstände inzwischen bereits ihre Erledigung gefunden haben und die Mehrheit hierfür andere auf die Tagesordnung setzen möchte. Hier greift zu Gunsten der Minderheit im Reich und in fast allen Ländern eine Bestimmung ein, daß Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, nur beraten werden dürfen, wenn kein Mitglied widerspricht, d. h. also, wenn Einstimmigkeit vorhanden ist.[79]) Hessen (G. O. Art. 40, Abs. 1) verlangt sogar ausdrücklich Einstimmigkeit. Durch dieses Widerspruchsrecht kann der einzelne Abgeordnete zwar verhindern, daß er in der Sitzung plötzlich vor Entscheidungen gestellt wird, auf die er nicht vorbereitet ist. Die Mehrheit kann ihn nicht durch plötzliche Anträge überrumpeln. Doch soll nicht durch die Aufstellung des Grundsatzes der Einstimmigkeit der einzelne Abgeordnete geschützt und ihm allein gegenüber allen anderen eine besondere Rechtsmacht verliehen werden. Der tiefere und wohl entscheidende Grund der verlangten Einstimmigkeit liegt vielmehr darin, überstürzten Beschlüssen vorzubeugen, zu vermeiden,

---

[78]) Für das Reich G. O. § 69, Preußen G. O. § 47, Bayern G. O. § 28, Sachsen G. O. § 21, Württemberg G. O. § 57, Baden G. O. § 54, Thüringen G. O. § 61, Hessen G. O. Art. 40, Hamburg G. O. § 45, Mecklenb.-Schwerin G. O. § 4, Oldenburg G. O. § 35, Braunschweig G. O. § 50, Anhalt G. O. § 44, Lippe G. O. § 9, Mecklenb.-Strelitz G. O. § 68, Schaumburg-Lippe G. O. § 5.

[79]) Für das Reich G. O. § 71, Preußen G. O. § 49, Württemberg G. O. § 58, Thüringen G. O. § 63, Hessen G. O. Art. 40, Oldenburg G. O. § 33, Braunschweig G. O. § 52, Anhalt G. O. § 46, Bremen G. O. § 15, Mecklenb.-Strelitz G. O. § 71.

daß Dinge die im einzelnen sachlich nicht genügend vorbereitet sind, zur Entscheidung kommen. In diesem Sinne ist auch die Bestimmung zu verstehen, daß die Tagesordnung überall den Parlamentsmitgliedern erst durch Druck mitgeteilt werden muß, denn so kann jeder Abgeordnete sich mit dem zur Verhandlung stehenden Stoff befassen und die erforderliche Besprechung in den Fraktionen stattfinden. Das Widerspruchsrecht ist demnach nicht als Minderheitenrecht anzusehen, sondern nur als Reflexwirkung der verlangten aber nicht erreichten Einstimmigkeit.

Eine zweite Beschränkung des Grundsatzes, daß die Mehrheit Herr der Tagesordnung ist, besteht in Hinblick auf die Änderung der Reihenfolge der Beratungsgegenstände. Grundsätzlich kommen die gestellten Anträge in der Reihenfolge zur Verhandlung, in der sie eingegangen sind. Die Reihenfolge kann aber grundsätzlich bei Feststellung der Tagesordnung durch Beschluß geändert werden, jedoch nicht, wenn beispielsweise im Reichstag 30 Abgeordnete widersprechen, bei Anträgen auch nicht ohne Einwilligung der Antragsteller (vgl. R. G. O. § 80 Abs. 2). Die ungünstige Umstellung der Reihenfolge würde eine ordnungsgemäße Behandlung sehr in Frage stellen können, denn es ist durchaus erklärlich, daß ein Antrag, der an letzter Stelle auf die Tagesordnung gesetzt wird, naturgemäß nicht das gleiche Interesse der Zuhörerschaft finden wird, als wenn er sogleich zu Beginn der Sitzung zur Verhandlung kommt. Auch können Abgeordnete ein besonderes Interess daran haben, einen Antrag vor einem anderen, dem ihrigen gleichen, zur Erledigung zu bringen, um gegebenenfalls zu vermeiden, daß in einem anderen Zusammenhang über den Gegenstand ihres Antrages bereits abgestimmt wird. Deshalb gibt ihnen die Geschäftsordnung mit dem Widerspruchsrecht eine bestimmte Rechtsmacht, um gegenüber der Mehrheit die Einhaltung der festgelegten Reihenfolge zu erwirken. Die Mehrheit ist zur Innehaltung der Reihenfolge der Tagesordnung verpflichtet. Dadurch, daß der Wille der Minderheit gelten soll, werden die Machtbefugnisse der Mehrheit in Bezug auf die Tagesordnung zu Gunsten der Minderheit beschränkt. Man wird daher ein Minderheitenrecht im Sinne des § 2 der vorliegenden Abhandlung anerkennen müssen.

Dem Vorbild des Reichstags entsprechend haben nur wenige Länder der Minderheit in diesem Zusammenhang ein wirkliches Recht gewährt. Preußen, G. O. § 49, 50 Widerspr. 15 Abg., Bayern, G. O. § 28, Abs. 3 Widerspr. 15 Abg., Thüringen, G. O. § 72, Abs. 2 Zust. d. Antragsteller, Braunschweig, G. O., § 53, Abs. 2 Widerspr. 8 Abg., Anhalt, G. O. § 46, Abs. 3 Widerspr. 5 Abg.

Soweit die Länder im übrigen Bestimmungen getroffen haben, sind Änderungen der Reihenfolge durch Mehrheitsbeschluß zulässig.[80])

---

[80]) Württemberg G. O. § 58 Abs. 5, Hessen G. O. Art. 47 Abs. 2. Hamburg G. O. § 45 Abs. 2, Bremen G. O. § 15 Abs. 1.

In Mecklenburg-Strelitz gilt eine Sonderheit. Hier verlangt die G. O. in § 70 Abs. 2 Einstimmigkeit zur Änderung der Reihenfolge, indem sie diese nur zuläßt, wenn sich kein Widerspruch erhebt. Hier liegt kein Recht des einzelnen Mitgliedes vor, sondern wieder nur Reflexwirkung der erstrebten aber nicht erreichten Einstimmigkeit.

Eine weitere Beschränkung des Grundsatzes, daß die Mehrheit freier Herr der Tagesordnung ist, ergibt sich zu Gunsten der Minderheit im Reich und in einigen Ländern, wenn das Parlament von der Regierung über die Ausführung seiner Beschlüsse schriftliche Auskunft bekommen hat. Zu der Auskunft können nämlich schriftliche Bemerkungen über deren Unvollständigkeit oder über Nichterledigung bestimmter Beschlüsse gemacht werden. Die Bemerkungen werden der Regierung zur schriftlichen Beantwortung mitgeteilt. Die darauf erfolgenden Antworten werden den Unterzeichnern der Bemerkungen bekanntgegeben. Oftmals wird die Minderheit, von der die Bemerkung ausgegangen ist, ein besonderes Interesse daran haben, die von der Regierung erteilten Antworten in größter Öffentlichkeit bekanntwerden zu lassen, während die Mehrheit dies nicht will. Sie kann deren Anordnung auf der Tagesordnung erreichen, wenn es beispielsweise im Reich 30 Abgeordnete verlangen. Dasselbe gibt für die Bemerkungen im Falle ihrer Nichtbeantwortung durch die Regierung binnen einer bestimmten Frist. Dies hat jedoch lediglich eine Beschränkung der Machtbefugnisse der Mehrheit in Bezug auf die Tagesordnung zur Folge. In der Möglichkeit, die Aufsetzung auf die Tagesordnung gegen den Willen der Mehrheit zu erreichen, liegt schon ein rechtlicher Vorteil der Minderheit im Sinne einer Eingriffsmöglichkeit in die Machtbefugnisse der Mehrheit. Die Minderheit kann so in aller Öffentlichkeit ihre Wünsche gegen den Willen der Mehrheit zur Sprache bringen. Man wird deshalb ein Schutzrecht der Minderheit anerkennen müssen. Allerdings erfährt dieses Recht insofern eine bedeutsame Einschränkung und verliert sehr an praktischer Bedeutung, als zu Beschlüssen, denen die Regierung zugestimmt hat, regelmäßig keine Bemerkungen gemacht werden dürfen.

In den Geschäftsordnungen der Länder hat das Minderheitenrecht, soweit es überhaupt Aufnahme gefunden hat, folgende Regelung gefunden:

	Antw. auf d. T. O.	Bemerk. auf d. T. O.
Preußen	G. O. § 46, Abs. 5 30 Abg.	G. O. § 46, Abs. 6 30 Abg.
Bayern	—	G. O. § 22, Abs. 1 15 Abg.
Württemberg	G. O. § 24, Abs. 2 5 Abg.	—
Hessen	G. O. Art. 79, Abs. 3 5 Abg.	G. O. Art. 79. Abs. 3 5 Abg.
Braunschweig	G. O. § 48, Abs. 6 4 Abg.	G. O. § 48, Abs. 7 4 Abg.

§ 7.

Der parlamentarische Geschäftsgang.

a) Die Beratung.

Alle Vorlagen sind der Beratung im Plenum des Parlaments zu unterbreiten. Gesetzentwürfe, Haushaltsvorlagen und Staatsverträge bedürfen im allgemeinen einer mehrmaligen Beratung, bzw. Lesung, im übrigen genügt regelmäßig eine einmalige Beratung. Die Geschäftsordnungen weisen eine Reihe von Vorschriften auf, nach denen zwischen den einzelnen Beratungen bestimmte Fristen liegen müssen. Diese Fristen können bei mehr oder weniger schon vorher feststehenden Entscheidungen u. U. als störend und schleppend empfunden werden. Deshalb sind sie alle abkürzbar. In diesem Zusammenhang zeigt sich erneut, daß die Geschäftsordnungen für den Schutz der Minderheiten Vorsorge getroffen haben, denn in vielen Fällen ist eine Kürzung der Fristen unzulässig, wenn ihr nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl von Abgeordneten widerspricht. Das Widerspruchsrecht ist meist nur bei der Abkürzung der wichtigsten Fristen gegeben, nämlich vor der ersten und der endgültigen entscheidenden dritten Beratung. Die Abkürzungsmöglichkeit vor allem dieser Fristen durch einfachen Mehrheitsbeschluß würde für die Mehrheit einen sehr verlockenden Anreiz in sich bergen, da die Mehrheit oft alle Mittel anwenden wird, um ein ihr erwünschtes Gesetz möglichst schnell unter Dach und Fach zu bringen oder ihr lästige und unangenehme Anträge schnell zu erledigen. Um dem entgegenzutreten, hat die Geschäftsordnung oft schon einer verhältnismäßig kleinen Minderheit durch ein Widerspruchsrecht die Möglichkeit gegeben, die Abkürzung der Fristen zu verhindern. Die Mehrheit ist verpflichtet, den Willen der Minderheit anzuerkennen, indem sie die gesetzlichen Fristen einhalten muß. Außerdem hat die Minderheit innerhalb der so gewonnenen Zeit Gelegenheit, neues Material hervorzubringen und so evtl. einen Teil der Mitglieder des Hauses für sich zu gewinnen. Doch wird im allgemeinen dort, wo alle Fristen aufgehoben werden sollen und wo eine Verbindung aller drei Beratungen in einer Sitzung stattfinden soll, Einstimmigkeit verlangt. Hier will der Gesetzgeber aber, um einer allzu eiligen und überstürzten Gesetzgebung vorzubeugen, nur besondere Garantien schaffen. Das Widerspruchsrecht des einzelnen Abgeordneten, das ihm ohne Bedenken gegenüber den übrigen zugute kommt [81]), soll mithin nach dem oben entwickelten Grundsatz nicht für den einzelnen allein verliehene besondere Rechtsmacht sein, sondern es stellt nur eine Reflexwirkung der erstrebten aber nicht erreichten Einstimmigkeit dar. Dagegen liegt bei der Kürzung einzelner Fristen bei einer Widerspruchsmöglichkeit mehrerer, etwa 15 Abgeordneten, ein Minderheitenrecht vor.

[81]) Morstein-Marx, Beiträge, S. 25, Oestermann, Rechte und Schutz, S. 40.

Im einzelnen ist das Minderheitenrecht in Reich und Ländern wie folgt geregelt.

Reich: G. O. § 47 Kürzung vor der ersten und zwischen der zweiten und dritten Beratung nur möglich, wenn nicht 15 Abgeordnete widersprechen. Verbindung aller Beratungen, falls kein Widerspruch.

Preußen: G. O. § 31 ebenso wie im Reich.

Sachsen: G. O. § 26, Abkürzung vor der ersten und zwischen der ersten und zweiten Beratung und Verbindung aller Beratungen möglich, wenn nicht 10 Abg. widersprechen. Nach § 27 G. O. kann der Landtag eine dritte Beratung beschließen, sie muß bei Gesetzentwürfen stattfinden, wenn 10 Abgeordnete es verlangen.

Württemberg: G. O. § 40. Vor der ersten und zwischen der zweiten und dritten Beratung ist eine Kürzung zulässig, wenn nicht 5 Abgeordnete widersprechen. Verbindung aller Beratungen nur ohne Widerspruch zulässig.

Baden: Verfassung § 49. Zwischen der ersten und zweiten Beratung Kürzung zulässig, wenn nicht mehr als 15 Abgeordnete widersprechen. Unter der gleichen Voraussetzung ist nach § 67 G. O. eine Änderung der Beratungsform zum Zweck der Beschleunigung möglich.

Thüringen: G. O. § 41. Hier ist die Kürzung aller Fristen möglich, wenn nicht drei Mitglieder widersprechen.

Mecklenburg-Schwerin: G. O. § 10. Alle Fristen sind abkürzbar, wenn nicht fünf Mitglieder widersprechen.

Braunschweig: G. O. § 35. Abkürzung aller Fristen und Verbindung aller Beratungen möglich, wenn nicht 8 Abgeordnete widersprechen.

Anhalt: G. O. § 28. Ebenso wie in Braunschweig, nur daß ein Widerspruch von 5 Abgeordneten verlangt wird.

Mecklenburg-Strelitz: G. O. § 34 Abs. 3. Abkürzung aller Fristen unzulässig bei Widerspruch von 4 Abg.

Die Geschäftsordnungen von Bayern, Hessen, Oldenburg, Lübeck und Schaumburg-Lippe enthalten keine Bestimmungen. In Hamburg ist nach § 68 Abs. 2 G. O. eine Abkürzung der Frist zwischen der ersten und zweiten Beratung nur mit Zustimmung des Senats möglich; in Bremen sind Fristenabkürzungen, teilweise durch Mehrheitsbeschluß zulässig (Vgl. G. O. § 22). Eine von allen abweichende Regelung der Fristenabkürzung hat Lippe getroffen, indem es für einen solchen Beschluß die Zustimmung von ⅔ der gesetzlichen Mitgliederzahl verlangt. Es gelten hier die oben für die qualifizierten Mehrheiten dargelegten allgemeinen Grundsätze, so daß nur Reflexwirkung objektiven Rechts, aber kein Minderheitenrecht gegeben ist.

Zum Schluß sei noch eine Besonderheit in Bezug auf die Beratung für Hamburg erwähnt. Hier kann nach § 60 G. O. ein Drittel der Abgeordneten die Wiedereröffnung der allgemeinen Beratung verlangen, wenn eine Vorlage an den Ausschuß verwiesen, der Ausschußantrag aber abgelehnt worden ist. Die Befugnis des Drittels wird man als ein Minderheitenrecht ansehen müssen, was wohl keiner besonderen Ausführung bedarf.

b) Die Beschlußfassung.

Ist die Beratung endgültig geschlossen, dann darf zur Abstimmung geschritten werden. Hier zeigt sich in § 46 R. G. O. eine Besonderheit. Am Schlusse der dritten Beratung folgt unmittelbar die Schlußabstimmung, wenn die Beschlüsse der zweiten Beratung unverändert geblieben sind; sind aber Änderungen vorgenommen worden, so hat eine Minderheit von 15 Mitgliedern ein Recht auf Aussetzung der Abstimmung, bis die Beschlüsse zusammengestellt und gedruckt verteilt sind. Dies ist unter Umständen ein wirksamer Schutz der Minderheit vor Änderungen der Mehrheit in letzter Minute. Die Minderheit kann so innerhalb der gewonnenen Zeit noch wichtige Gründe gegen die Änderung vorbringen, die schließlich zur Nichtannahme der geänderten Form führen. Die Mehrheit kann nicht so wie sie im Augenblick will, sondern hat wieder einmal den Willen der Minderheit zu respektieren. Der Minderheit ist demnach ein Schutzrecht im Sinne des § 2 der Arbeit gewährt worden.

Von den Ländern haben, soweit sie die Frage überhaupt berühren, nur Sachsen und Schaumburg-Lippe der Minderheit ein Recht eingeräumt. In Sachsen ist die Abstimmung nach § 65 G. O. auf Verlangen von 10 Abgeordneten auszusetzen, in Schaumburg-Lippe gemäß § 22 G. O. Abs. 4 schon auf Verlangen von drei Abgeordneten.

Alle Geschäftsordnungen kennen das Institut der namentlichen Abstimmung. Hierdurch vermag die Minderheit in gewisser Weise auf den Ausgang der Abstimmung einzuwirken. Bei einer solchen Abstimmung, bei der das Votum jedes einzelnen Abgeordneten in die stenographischen Berichte aufgenommen wird, tritt nämlich nicht so sehr die fraktionelle Willensbildung als die persönliche Verantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten in Erscheinung. Dadurch kann eine in sich locker gefügte Abstimmungseinheit der Mehrheit oft leicht zersplittert werden.[82]) Dies besonders, wenn das Parlament vor plötzliche Entscheidungen gestellt wird. Hierin liegt zwar kein unbedingt zuverlässiger Schutz, doch ein sehr vorteilhaftes Druckmittel der Minderheit.

Im Reichstag sind nach § 105 G. O. 50 Abgeordnete befugt, einen Antrag auf namentliche Abstimmung zu stellen. Da die Mehrheit aber hierüber die Entscheidung trifft, ist die Befugnis nur als

[82]) Morstein-Marx, Beiträge, S. 29.

formelles Antragsrecht anzusehen, dem nicht sachlich entsprochen zu werden braucht. Dagegen haben alle Länder mit Ausnahme von Mecklenburg-Strelitz eine Minderheit ein Recht eingeräumt, namentliche Abstimmung gegen den Willen der Mehrheit zu verlangen. Überall enthalten die Bestimmungen die Formulierung: „namentliche Abstimmung ist vorzunehmen" oder „geschieht" oder „erfolgt" usw. Im einzelnen gilt folgende Regelung:

Preußen G. O. § 78	30	Abgeordnete
Bayern G. O. § 41	30	„
Sachsen G. O. § 68	10	„
Württemberg G. O. § 78	5	„
Baden G. O. § 70	10	„
Thüringen G. O. § 98	6	„
Hessen G. O. Art. 65	10	„
Hamburg G. O. § 66	25	„
Mecklenburg-Schwerin G. O. § 31	6	„
Oldenburg G. O. § 59 i. V. mit § 44	5	„
Braunschweig G. O. § 78	8	„
Anhalt G. O. § 68	5	„
Bremen G. O. § 26	30	„
Lippe G. O. § 35	4	„
Lübeck G. O. § 38	15	„
Mecklenburg-Strelitz G. O. § 108	4	„
Schaumburg-Lippe G. O. § 22	5	„

In Mecklenburg-Strelitz geht die Befugnis der Minderheit ebenso wie im Reich nicht über die Bedeutung eines formellen Antragsrecht hinaus, da durch Mehrheitsbeschluß darüber entschieden wird, ob namentlich abgestimmt werden soll oder nicht.

Die Befugnis einzelner Abgeordneten, bei der Stellung der Frage deren Formulierung zu widersprechen, kann deshalb keine Anerkennung als ein gegen die Mehrheit gerichtetes Recht beanspruchen, da die Mehrheit selbst die letzte Entscheidung über die Formulierung der Frage trifft. Dasselbe gilt für das dem einzelnen Parlamentsmitglied zustehende Einspruchsrecht gegen die Protokollierung der Beschlüsse. Ebenso wenig ist die in fast allen Geschäftsordnungen den einzelnen Abgeordneten zugesprochenen Befugnis die Teilung der Frage verlangen zu können, ein Recht im Sinne eines Minderheitenrechtes. Das Gesetz will, wenn es dem einzelnen Abgeordneten diese Befugnis gibt, nicht diesem allein eine besondere Rechtsmacht vor allen anderen gewähren, sondern es verlangt überall nur Einstimmigkeit des Hauses.[83])

---

[83]) Reich G. O. § 102, Preußen G. O. § 73, Bayern G. O. § 39 Abs. 2, Sachsen G. O. § 59, Württemberg G. O. § 75, Thüringen G. O. § 95, Oldenburg G. O. § 56, Braunschweig G. O. § 75, Anhalt G. O. § 65, Bremen G. O. § 25, Lippe G. O. § 31, Lübeck G. O. § 33, Meckl.-Strelitz G. O. § 105.

§ 8.

Interpellation und kleine Anfrage.

Die Reichsverfassung hat durch Art. 54 und 17 für das Reich und die deutschen Länder die parlamentarische Regierungsform eingeführt. Hierdurch tritt ein Abhängigkeitsverhältnis der Regierung vom Parlament in Erscheinung; das Vertrauen des Parlaments ist allgemein die Voraussetzung für den Bestand eines jeden Kabinetts. Die Regierung wird sich daher normalerweise, um im Parlament eine Mehrheit hinter sich zu haben, aus den Reihen der Mehrheitsparteien zusammensetzen und dadurch Machtausdruck der herrschenden Parteien sein. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn die Regierung bisweilen als Majoritätsausschuß bezeichnet wird.[84]) Doch ist dieser Standpunkt für das Reich jedenfalls zur Zeit überwunden, wo die Regierung unabhängig vom Parlament bereits längere Zeit ohne oder sogar gegen das Parlament regiert. Beides, sowohl die enge Verbundenheit einer Regierung mit der Parlamentsmehrheit, wie die völlige Unabhängigkeit einer Regierung vom Parlament kann eine gewisse Gefahr in sich bergen. Einmal besteht die Gefahr, daß eine mit der Regierung zusammengehende Mehrheit die ihr obliegende Aufgabe, die Handlungen der Regierung zu kontrollieren und zu kritisieren, nicht in dem Maße erfüllt, wie es das allgemeine Interesse erfordert. Andererseits kann eine vom Parlament unabhängige Regierung in einer Weise regieren, die den Interessen des Parlaments und des Volkes zuwiderlaufen. Um dieser von Seiten der Regierung drohenden Gefahr entgegenzusteuern, hat man auch schon unter dem alten Recht das Institut der Interpellation, der qualifizierten oder großen Anfrage im Gegensatz zur sogenannten kleinen Anfrage, geschaffen. Unter Interpellation versteht man die Befugnis einer Gruppe von Abgeordneten, außerhalb der Gegenstände, die zur ordentlichen Beratung stehen, eine den Bestimmungen der Geschäftsordnung entsprechende förmliche und selbständige Anfrage an die Regierung zu stellen. Schon der gewöhnliche Sprachgebrauch verbindet mit dem Worte Interpellation den Beigeschmack einer kritischen Beurteilung der Tätigkeit des Interpellierten getragen von einer Nuance des Unwillens oder Mißtrauens. Die Interpellierten sind immer nur die Mitglieder der Regierung. Deshalb richtet sich das mit der Stellung von Interpellationen zum Ausdruck kommende Mißtrauen auch immer nur gegen die Regierung. Aus dieser Erwägung heraus wird man zu der Feststellung kommen müssen, daß die Befugnis, die Regierung zu interpellieren, die vielfach schon einer verhältnismäßig kleinen Anzahl von Abgeordneten zusteht, nicht ein einer Minderheit gegenüber der Mehrheit gegebenes Recht darstellt, sondern nur eine Befugnis ist, die sich als unentbehrliches Informations- und Kontroll-

[84]) Morstein-Marx, Beiträge, S. 35.

mittel ausschließlich gegen die Regierung richtet.[85]) Dem steht nicht entgegen, daß häufig auch sog. von der Regierung bestellte Interpellationen vorkommen, die der Regierung Gelegenheit geben sollen, zu der angeregten Frage öffentlich Stellung zu nehmen. Hierbei bedient sich die Regierung nämlich nur eines seinem Wesen und Zweck nach gegen sie gerichteten Mittels in ihrem eigenen Interesse. Weil eben durch das häufige Zusammengehen von Mehrheit und Regierung eine ausreichende Regierungskontrolle nicht gewährleistet wird, hat man schon einer Minderheit die Befugnis, das Kontrollrecht des Parlaments auszuüben, gegeben. Ohne eine Minderheit würden Anfragen fast ausgeschlossen und eine tatsächliche Kritik unmöglich sein, da beim Fehlen einer mit der Regierungspolitik uneinigen Minderheit das Parlament nur aus Regierungsanhängern bestünde. Nur aus diesem Grunde wollte der Gesetzgeber die Interpellationsbefugnis als Minderheitsrecht der Oppostion — aber als ein gegen die Regierung gerichtetes — schaffen[86]). Es darf hierbei allerdings nicht unbeachtet bleiben, daß die Interpellationsbefugnis insofern vielleicht mittelbar auch dem Schutze der Minderheit gegenüber der Mehrheit dienen könnte, als die Minderheit auf dem Wege über die Regierung Dinge in Erfahrung und öffentlich zur Sprache bringen könnte, die ihr zum Schutze wären. Doch müßte hierbei schon eine Antwortpflicht der Regierung vorausgesetzt werden. Auf eine eingehende Erörterung und Klarstellung dieser im Schrifttum viel erörterten Frage kann aber hier im Rahmen der Untersuchung, ob die Interpellationsbefugnis ein Minderheitenrecht gegenüber der Mehrheit ist, verzichtet werden, da, wie oben ausgeführt worden ist, die Interpellationsbefugnis sich ihrem Zweck nach ausschließlich gegen die Regierung richtet.[87]) Die Minderheit soll das tun bzw. nachholen, was die Mehrheit unterläßt oder unterlassen hat. Die Interpellationsbefugnis kommt somit als Minderheitenrecht gegenüber der Mehrheit nicht in Betracht.

Dasselbe gilt für die sogenannten kleinen oder formlosen Anfragen, die gleichfalls nur gegen die Regierung gerichtet und im

---

[85]) Hatschek, Interpellationsrecht, S. 148, Rosegger, Das Parlamentarische Interpellationsrecht, S. 8 ff.

[86]) Reichstagsdruchsachen, Bd. 255, S. 8642 ff., Bd. 276, S. 252.

[87]) Die herrschende Lehre nimmt für den neuen Reichstag mit Recht nur eine politische Antwortpflicht der Regierung an. Vgl. Katz, Das parlamentarische Interpellationsrecht, S. 27, Thamm, Die gegenwärtige Handhabung der Interpellation im deutschen Reichstag, S. 14, Köster, Das parlamentarische Interpellationsrecht des Reichs und der Länder, S. 18, Oestermann, Rechte und Schutz, S. 62, A. M. Anschütz, Komment., 14. Aufl., S. 213, nicht überzeugend. Eine politische Antwortpflicht, die sich aus den Folgen eines eventuellen Mißtrauensvotums ergibt, kann aber keine Bedeutung für die Minderheiten haben, da sie nicht die nötige Unterstützung im Hause für die Durchsetzung ihres Mißtrauensvotums finden wird.

Verhältnis zur Interpellation noch von geringerer politischer und rechtlicher Bedeutung sind.

Aus den angeführten Gründen entfallen auch die den Minderheiten gegebenen Befugnisse, die Antworten oder im Falle der Nichtbeantwortung der Interpellation oder kleinen Anfrage diese auf die Tagesordnung zu bringen oder zu besprechen. Wenn sich nämlich Interpellation und kleine Anfrage nur gegen die Regierung richten, dann kann dies bei den im Zusammenhang mit diesen gegebenen Befugnissen auch nur der Fall sein.

§ 9.

Abweichungen von der Geschäftsordnung.

Die Geschäftsordnung des Reichstages und die meisten Geschäftsordnungen der deutschen Landesparlamente lassen eine Abweichung — d. h. eine einmalige vorübergehende Änderung oder Ausschaltung einer Vorschrift — von der Geschäftsordnung nur unter besonders erschwerten Voraussetzungen zu. So ist für das Reich in G. O. § 114, für Sachsen in G. O. § 78, Baden in G. O. § 90 Abs. 3, Thüringen G. O. § 108, Hamburg G. O. § 79, Oldenburg G. O. § 92 Abs. 3 und Braunschweig G. O. § 89 bestimmt, daß Abweichungen nur zulässig sind, wenn kein Mitglied widerspricht, wenn also Einstimmigkeit des Hauses vorliegt. Das hierin liegende Widerspruchsrecht des einzelnen Abgeordneten ist nach dem im § 1 dieser Abhandlung entwickelten Grundsatz von der bloßen Reflexwirkung der verlangten aber nicht erreichten, gestörten Einstimmigkeit kein Minderheitenrecht. Nur Mecklenburg-Strelitz macht eine Ausnahme, indem es in § 114 seiner Geschäftsordnung ein Widerspruchsrecht von vier Abgeordneten gewährt. Württemberg verlangt nach G. O. § 84 eine Zweidrittelmehrheit, nachdem erst auf Verlangen von zehn Abgeordneten ein Ausschuß Stellung genommen hat. Daß hier, abgesehen davon, daß die zehn Abgeordneten gegen den Willen der Mehrheit das Tätigwerden eines Ausschusses verlangen können, kein Minderheitenrecht gegeben ist, ergibt sich aus den grundsätzlichen Erörterungen über die qualifizierten Mehrheiten und bedarf daher keiner weiteren Ausführungen.

III. Kapitel.

§ 10.

Der Mißbrauch der parlamentarischen Minderheitenrechte.

Alles parlamentarische Leben ist heute in Wirklichkeit ein ständiger Kampf um Macht der einzelnen Parteien, ein dauerndes Ringen um Ansehen und Einfluß. Diese Tatsache bietet allen stets in Kampfstellung weilenden Gruppen einen Anreiz, die ihnen nach der Verfassung und Geschäftsordnung zustehenden Befugnisse zu mißbrauchen. So hat dies, wie aufgezeigt worden ist, dazu geführt, daß eine Reihe wichtiger Schutzrechte zugunsten der Minderheit gegen eine mißbräuchliche Ausnutzung der Machtstellung der Mehrheit geschaffen wurde. Hierdurch haben die Minderheiten, die immer im Gegensatz zur Mehrheit stehen — das ergibt sich aus ihrer Eigenschaft als Minderheit — andererseits eine günstige verlockende Gelegenheit, die ihnen gegebenen Schutzrechte nicht nur zu ihrem Schutze gegenüber der Mehrheit, sondern zu reinen Oppostionszwecken, zur politischen Schikane zu mißbrauchen. So kann beispielsweise eine Minderheit kurz nach einem auf lange Zeit gehenden Vertagungsbeschluß der Mehrheit aus irgendwelchen nichtigen Gründen die frühere Einberufung des Parlaments verlangen oder für die unwichtigsten und belanglosesten Dinge die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen beantragen usw.; dieses alles nur zu dem Zweck, die Mehrheit zu ärgern, ihr möglichst viel Arbeit und Unkosten zu machen und auf diese Weise auch den parlamentarischen Geschäftsgang und die parlamentarischen Arbeiten zu stören oder zu erschweren. Einen solchen Mißbrauch verfassungs- und geschäftsordnungsmäßiger Befugnisse bezeichnet man allgemein als Obstruktion. Unter Obstruktion versteht man die planmäßige absichtliche Hemmung der parlamentarischen Geschäfte, jedes die Verschleppung oder die Verhinderung einer parlamentarischen Verhandlung bezweckende und zur Herbeiführung des so bezweckten Erfolges geeignete Verhalten eines Parlamentsmitgliedes oder einer Gruppe von Parlamentsmitgliedern[88]). Man unterscheidet regelmäßig dreierlei

[88]) Der Begriff der Obstruktion ist noch umstritten. Die angeführte Begriffsbestimmung ist im Sinne der h. L. vergl. u. a. Koller, Die Obstruktion, 1910, S. 113, Griess: Die Obstruktion parlamentarischer Minderheiten, S. 17, Fuchs, Die parlamentarische Obstruktion durch Abstinenz der Minderheit, S. 18 und 23. Letzterer versucht aus nicht überzeugenden Gründen nachzuweisen, daß es auf das subjektive Moment, nämlich die verschleppende Absicht, nicht ankommt.

Arten von Obstruktion: die Obstruktion durch Anwendung verfassungs- oder geschäftsordnungsmäßiger Mittel, die Obstruktion durch Nichtanwendung von Mitteln, die in der Geschäftsordnung vorgesehen sind, und schließlich die Obstruktion durch Anwendung geschäftsordnungswidriger Mittel[89]). Im Rahmen der Erörterung des Mißbrauchs der Minderheitenrechte ist nur die erste Art, die Obstruktion durch Anwendung verfassungs- oder geschäftsordnungsmäßiger Mittel, von Bedeutung. Man hat diese Art von Obstruktion auch als „legale" Obstruktion bezeichnet, weil sich die Minderheit hier legaler, von der Rechtsordnung ihr gegebener Mittel bedient[90]). Legale Obstruktion ist jede Obstruktion, welche die Vorschriften der Verfassung und der Geschäftsordnung formell nicht verletzt, die also mit dem gegebenen positiven Recht in Übereinstimmung steht. Der Ausdruck „legale" Obstruktion könnte zu der irrigen Annahme führen, daß ein solches legales Handeln der Minderheit, solange nicht eine spezifische Rechtsnorm übertreten wird, rechtmäßig sei und nicht verworfen werden könne[91]). Das mag indes nur insoweit zutreffen, als sich die Minderheit durch die Obstruktion gegen einen Rechtsmißbrauch der Mehrheit schützen und die Obstruktion damit gewissermaßen nur als Verteidigungs-, als Notwehrmittel anwenden will. Dieser Fall muß aber hier ausscheiden und kann unerörtert bleiben. Hier ist die sogenannte legale Obstruktion nur insofern von Bedeutung, als die Minderheit ihre Rechte aus reinen Oppostionszwecken mißbraucht. Dadurch, daß die Obstruktion mit legalen Mitteln betrieben wird, wird sie noch nicht zu einer rechtmäßigen, sie bleibt vielmehr Obstruktion, ein Machtmittel, das grundsätzlich nicht unter Wahrung, sondern unter Verletzung des Rechts angewendet werden kann. Ersteres nur im Falle der Notwehr. In allen anderen Fällen aber wird mit der Obstruktion ein mit dem Sinn der Verfassung oder Geschäftsordnung nicht zu vereinbarender Zweck verfolgt. Jeder Geschäfts- und Verhandlungsordnung liegt ihrer Natur nach begrifflicherweise das allgemeine Verbot zugrunde, die parlamentarische Tätigkeit, den Gang der Verhandlung zu stören oder zu vereiteln. Denn die Regelung des parlamentarischen Verfahrens zielt nur auf eine ordnungsmäßige Erledigung und Förderung der parlamentarischen Arbeit ab. Das gilt insbesondere auch für die Vorschriften, durch welche der Minderheit innerhalb der parlamentarischen Tätigkeit Rechte gegenüber der Mehrheit zugesprochen worden sind. Die ihr Recht mißbrauchende obstruierende Minderheit will aber an

---

[89]) Vergl. die zu 87 angegebene Literatur.

[90]) Jellinek, Recht der Minoritäten, S. 36 f., derselbe in Ausgewählte Schriften und Regen, S. 421. Jellinek gebraucht diesen Ausdruck zwar selbst nicht, bringt dies aber inhaltlich gedanklich zum Ausdruck. Die Unterscheidung von legaler und illegaler Obstruktion ist aber gebräuchlich geworden. Vergl. die zu 87 angeführte Literatur.

[91]) Jellinek, ebendort.

Hand der Verfassung oder Geschäftsordnung gerade das Resultat erzielen, welches diese verhindern wollen. Sie verletzt hiermit, wenn sie auch ihr Recht dazu gebraucht, ein höheres Recht. Sie kann daher nicht mehr den allgemeinen Rechtsgrundsatz für sich in Anspruch nehmen: „Qui suo jure utitur, neminem laedit," sondern es liegt ein agero in fraudem legis vor, weil die Minderheit zwecks Erreichung eines bestimmten Erfolges den Zweck eines hierbei im Wege stehenden Gesetzes zu vereiteln sucht. Es wird eine positiv rechtlich erlaubte Handlung nur zu dem Zweck vorgenommen, um ein rechtliches Verbot zu umgehen. Ein solches Handeln ist aber Rechtsverletzung. Sobald demnach die Minderheit ihre legalen Mittel zwecks Störung, Hemmung oder Vereitelung der ordnungsmäßigen Erledigung der parlamentarischen Geschäfte anwendet und sie mißbraucht, liegt ein Handeln in fraudem legis, eine Rechtsverletzung vor, so daß Obstruktion, auch die mit legalen Mitteln, regelmäßig rechtswidrig ist [92]).

In der Obstruktion einen Fall der öffentlich rechtlichen Schikane zu erblicken und demgemäß nach dem Grundsatz des böflwilligen Rechtsmißbrauchs analog dem § 226 B. G. B. die Rechswidrigkeit der Obstruktion festzustellen, wie dies von Schwarz [93]) geschieht, muß allein schon daran scheitern, daß im Falle des böswilligen Rechtsmißbrauchs das Recht a u s s c h l i e ß l i c h zum Zwecke der Schädigung der Interessen anderer mißbraucht werden muß. Die objektive Möglichkeit des Vorhandenseins eines anderen Zwecks schließt bereits die Anwendung des Grundsatzes der Schikane aus [94]). Es ist aber objektiv möglich und sogar meist der Fall, daß die obstruierende Minderheit nicht allein die Schädigung der Interessen anderer, sondern gleichzeitig auch die Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen im Auge hat. Sie will durch ihre Obstruktionstätigkeit für sich irgendeinen Nutzen herausschlagen [95]). Die Rechtswidrigkeit der Obstruktion kann daher aus dem Gesichtspunkt der öffentlich rechtlichen Schikane nicht begründet werden.

Es erhebt sich nunmehr die bedeutsame Frage, wer bei Meinungsverschiedenheiten schließlich darüber zu entscheiden hat, ob im Einzelfall in der Geltendmachung eines Minderheitenrechtes eine rechtmäßige Rechtsausübung vorliegt, oder ob die Minderheit mit ihrer Befugnis lediglich aus reinen Oppostionszwecken nur Mißbrauch treibt.

---

[92]) Koller, a. a. O., S. 122, Schwarz, Die Rechslehre der Obstruktion, S. 41, Griess a. a. O., S. 47.

[93]) Die Rechtslehre der Obstruktion, S. 41, dem sich Koller, S. 122, angeschlossen hat.

[94]) Oertmann, Komm. zum B. G. B., Allgemeiner Teil zu § 226.

[95]) Ebenso Griess S. 47 f.

Es liegt vielleicht nahe, die Befugnis dem Präsidenten des Parlaments übertragen zu wollen. Doch sprechen hiergegen verschiedene wichtige Gründe. Der Präsident des Hauses wird regelmäßig — das entspricht der parlamentarischen Praxis — von der stärksten Partei gestellt. Da die stärkste Partei in den meisten Fällen mit einigen anderen Parteien zusammen die Mehrheit des Parlaments bildet, wird der Präsident, der sich von den Interessen seiner Partei kaum völlig loszulösen vermag, — vielleicht weniger bewußt —, geneigt sein, mehr nach parteilichen Gesichtspunkten zugunsten der Mehrheit zu entscheiden. Hiermit wäre aber der Minderheitenschutz illusorisch gemacht. Andererseits würde, selbst wenn die stärkste Partei einmal in der Minderheit ist, dieselben Bedenken bestehen, nur umgekehrt. Der Präsident würde hier eher zugunsten der Minderheit entscheiden und der Mehrheit nicht immer vollauf gerecht werden. Die Minderheit hätte damit ein ausgezeichnetes Obstruktionsmittel in der Hand. Der Präsident des Hauses bietet daher keine ausreichende Gewähr für eine rein sachliche, den Umständen des einzelnen Falles nach allen Seiten hin gerecht werdende Entscheidung.

Außerdem würde ihm durch die Übertragung einer derart wichtigen Entscheidungsbefugnis eine politisch und rechtlich völlig andere und erheblich stärkere Stellung eingeräumt werden, als ihm vom Gesetzgeber zugedacht ist. Nach seiner verfassungs- und geschäftsordnungsmäßigen Stellung ist sein Amt ein ausgesprochen unpolitisches, das in der Hauptsache nur in der Erledigung technischer Funktionen besteht und sich in der Besorgung wesentlich unpolitischer Verwaltungsangelegenheiten erschöpft. (Vergl. Art. 28 R. V. und §§ 11, 19, 21 S. 2, 23, 56, 61, 89 und 113 G. O.) [96]) Dies trifft indes nicht nur für das Reich zu, sondern auch für alle deutschen Länder. Überall hat der Präsident des Landtages nur repräsentative und technische Aufgaben zu erfüllen. Würde ihm nun die Entscheidungsgewalt darüber, ob eine Minderheit im Einzelfall mit ihrem Recht Mißbrauch treibt, übertragen werden, dann würde dies vollkommen anders und die Wahl des Reichstagspräsidenten zu einem politischen Vorgang ersten Ranges werden, was sie heute nicht ist.

Ist vielleicht der seine Zuständigkeit immer mehr erweiternde Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich das zur Entscheidung berufene Organ? Für das Reich ist seine Zuständigkeit aus verfassungsmäßigen Gründen ohne weiteres nicht gegeben, da er, wie schon

---

[96]) So will W. Jellinek R. Verw. Bl. Bd. 51, S. 701 bez. des Art. 24 R. V. die Entscheidung darüber, ob jeweils eine neue Lage entstanden ist, dem Reichstagspräsidenten übertragen. Gegen seinen Vorschlag wenden sich mit Recht Wittmayer a. a. O., S. 278 f., Schütz, a. a. O., S. 58 ff. und der Beschluß des St. G. H. vom 12. Febr. 1932, S. 27.

mehrfach ausgeführt, nach Art. 19 R. V. über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches grundsätzlich nicht entscheidet. Ob er darüber entscheiden darf, ob innerhalb eines Landes jeweils eine mißbräuchliche Ausübung eines Minderheitenrechtes vorliegt oder nicht, richtet sich danach, ob man im Einzelfall eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 R. V. für gegeben halten kann. Dies dürfte bejaht werden müssen. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit ist bereits an anderer Stelle eingehend untersucht und dahin bestimmt worden, daß Verfassungsstreitigkeiten Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verfassung sind. Im Falle des Rechtsmißbrauchs wird es sich stets um einen Streit über die Anwendung einer Verfassungsbestimmung im Einzelfall handeln. Wer nämlich Obstruktion treibt, handelt, wie oben festgestellt worden ist, rechtswidrig. Die Ausübung des Rechts ist dann nicht verfassungsmäßig. Ob nun im Einzelfalle Obstruktion vorliegt oder rechtmäßige Rechtsausübung, ob das Verlangen auf Einberufung des Parlaments oder der gestellte Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit der Verfassung noch materiell vereinbar ist, darüber streiten ja Mehrheit und Minderheit, und das ist zweifellos eine Rechtsfrage. Es ist somit immer die materielle Verfassungsmäßigkeit der Rechtsausübung zu prüfen. Deshalb dürfte ein Streit über die Anwendung einer Verfassungsbestimmung im Einzelfalle vorliegen und die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung begründet sein. Der Staatsgerichtshof muß insoweit das Recht haben, auch die tatsächlichen Voraussetzungen zu prüfen, soweit sie für die Frage der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Rechtsausübung von Bedeutung sind.

Soweit aber eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nicht gegeben ist, also für die Minderheitenrechte innerhalb des Reichs und für die geschäftsordnungsmäßigen Rechte in den Ländern, wer soll da bei etwaigen Meinungsverschiedenheiten entscheiden.

Im Hinblick auf die Untersuchungsausschüsse muß folgendes gelten: Nicht jeder Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, auch eines solchen, der zweifellos der Verfassung widerspricht — man denke beispielsweise an einen Eingriff in die Justiz —, muß ohne weiteres von der Mehrheit anerkannt werden. Das Parlament muß wenigstens doch die Möglichkeit haben, zu prüfen, ob die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vorliegen. Diese sind insbesondere die erforderliche Anzahl der Antragsteller und die sachliche Zuständigkeit des Parlaments für den im beantragten Untersuchungsausschuß zu behandelnden Gegenstand. Denn der Untersuchungsausschuß darf keine Handhabe zur Überschreitung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Parlaments bieten. Der Gegenstand des Untersuchungsausschusses muß sich stets im Rahmen des Aufgabenkreises

der Parlamente halten[97]). Bei jeder Beschlußfassung hat das Parlament seine sachliche Zuständigkeit zu prüfen. Deshalb muß ihm auch bei der Anerkennung eines Minderheitsantrages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine solche Befugnis zugesprochen werden. Die Mehrheit hat infolgedessen nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht der Prüfung der Zulässigkeit der Einsetzung. Sie muß den Antrag evtl. ablehnen können. Aus anderen Gründen darf sie ihn aber nicht ablehnen[98]). Dies kann jedoch zu einem der Minderheit nachteiligen Ergebnis führen, weil bei Streitigkeiten im Parlament nicht so sehr das objektive Recht als die augenblicklichen Machtverhältnisse und Interessen der Parteien entscheiden. Parteipolitische Gesichtspunkte geben im wesentlichen den Ausschlag, da die Entscheidung über Überschreitung der Zuständigkeit zunächst beim Reichstag liegt. Es kann daher sehr zweifelhaft sein, ob im Einzelfall die Rechtsauffassung der Mehrheit richtig ist, und eine zur Vergewaltigung der Minderheit neigende Mehrheit kann sich mit der Begründung der Verfassungswidrigkeit des Antrages auch in einem völlig klaren, das Recht der Minderheit zweifellos begründenden Einzelfalle über ihre verfassungsmäßige Pflicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hinwegsetzen. Doch muß dies schließlich in Kauf genommen werden, da man dem Parlament seine Zuständigkeit zur Prüfung nicht nehmen kann.

Was gilt nun im übrigen? Die Praxis geht im allgemeinen dahin, bezüglich des Rechts der Minderheit, die vorzeitige Einberufung des Parlaments zu verlangen, die Entscheidungsbefugnis dem Ältestenrat zu überlassen. Doch sprechen hiergegen verschiedene Gründe. Wollte man nämlich den Ältestenrat zur Entscheidung heranziehen, so bestünde die Gefahr, daß das Parlament schließlich in ein weiteres und ein engeres zerfallen und in zwei mehr oder weniger selbständige Organe geteilt würde. Denn der Ältestenrat würde unter Ausschließung des Plenums mit Verbindlichkeit nach außen und dem Plenum gegenüber entscheiden müssen. Dies widerspräche aber der verfassungsmäßigen Regelung der Entscheidungszuständigkeit der Parlamente selbst. Wo es nämlich gilt, eine Entscheidungszuständigkeit zu begründen, da gebührt sie dem Parlament schließlich selbst[99]). Hinzu kommt, daß der Ältestenrat außerdem in der Hauptsache nur technische Funktionen zu erfüllen hat. In allen Geschäftsordnungen hat er oder das ihm entsprechende Organ die Aufgabe, dem Präsidenten bei der Führung seiner Geschäfte

---

[97]) Das ist durchaus h. M. geworden, vergl. dazu im einzelnen Anschütz, Komm. 14. Aufl., S. 218 und die dort angegebene Literatur. Auch Finger a. a. O. S. 261.

[98]) Übereinstimmend Breiholdt, S. 333 f. und Lammers, a. a. O. II, S. 463.

[99]) Schütz a. a. O., S. 62.

zur Seite zu gehen [100]). Seine Aufgaben sind daher ebenfalls wie die des Präsidenten ausgesprochen unpolitischer Natur und würden, wollte man ihm die Entscheidungsbefugnis geben, zu politischen Aufgaben werden. Ein weiterer und letzter Grund spricht gegen die Anerkennung des Ältestenrates als des zur Entscheidung berufenen Organs. Die Geschäftsordnungen haben allgemein die Bestimmung getroffen, daß die Fraktionen im Ältestenrat nach ihrer Stärke vertreten sein müssen. Es spiegelt sich daher dort dasselbe Kräfteverhältnis der Parteien wieder wie im Plenum, so daß der Minderheit ebenfalls dort nicht mit Sicherheit zu ihrem Recht verholfen würde. Denn auch die Entscheidung des Ältestenrates wird schließlich, wenn auch vielleicht nicht in dem Maße wie im Plenum, mehr nach parteipolitischen als nach sachlichen Gesichtspunkten gefällt werden. Man wird im allgemeinen die Feststellung zugrundelegen, welche Parteien die Minderheit unterstützen und welche nicht. Soll die Minderheit aber wirklich geschützt werden, so müßte wiederum gegen einen Mißbrauch Vorsorge getroffen werden.

So muß man denn zu der Feststellung gelangen, daß kein Organ vorhanden ist, das durch eine objektiv sachliche Entscheidung einerseits den Minderheiten und ihren Rechten gerecht wird, daß andererseits aber auch einer mißbräuchlichen Anwendung der Minderheitenrechte entgegentritt. Schütz [101]) hält in Hinblick auf das Einberufungsrecht des Art. 24 R. V. eine Ergänzung der Geschäftsordnung für den gegebenen Ausweg, doch scheint dies nicht die richtige Lösung. Wie er selbst a. a. O. S. 55 bemerkt, kann jede Rechtsnorm zum Gegenstand eines Mißbrauchs werden, wogegen im Grunde ein rechtlicher Schutz überhaupt nicht möglich ist. Denn auch die Norm, die zur Verhütung eines Rechtsmißbrauchs geschaffen wird, kann ihrerseits wieder mißbraucht werden. Um diesen Tatbestand handelt es sich gerade hier. Die Minderheitenrechte sind, wie anfangs gezeigt wurde, schon als Schutzrechte gegen einen Rechtsmißbrauch der Mehrheit gerichtet. Die Gefahr der Majorisierung erschien dem Gesetzgeber so groß, daß er es für erforderlich gehalten hat, hiergegen eine rechtliche Sicherheit zu schaffen. Der Rechtsmißbrauch der Minderheitenrechte muß daher, wie Schütz richtig bemerkt, eine Frage zweiten Ranges sein, weil ja der Rechtsmißbrauch der Mehrheit, gegen den sich das Minderheitenrecht richten soll, im Vordergrunde steht. Deshalb wird man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß ein Mißbrauch der Minderheitenrechte, eben weil diese sich schon

---

[100]) Reich G. O. §§ 10 ff., Preußen G. O. § 21, Bayern G. O. § 9, Sachsen G. O. § 20, Württemberg G. O. § 11, Baden G. O. § 15, Thüringen G. O. §§ 10 ff., Hessen Art. 30, Hamburg §§ 10 ff., Oldenburg § 13, Braunschweig § 14, Anhalt §§ 13 ff., Bremen §§ 1ff, Lübeck § 2, Mecklenburg-Strelitz § 17 und Schaumburg-Lippe § 3.

[101]) a. a. O. S. 64.

gegen einen Mißbrauch wenden, schließlich in Kauf genommen werden muß. Es würde nämlich eine Kette ohne Ende geben, ein dauerndes Hin und Her, wollte man gegen den Mißbrauch der Minderheitenrechte wiederum ein Schutzmittel der Mehrheit schaffen, das ihrerseits ebenfalls wieder mißbraucht werden kann, wogegen dann andererseits die Minderheit wieder geschützt werden müßte. Es bleibt dahre der einzige Weg: Man nimmt den Mißbrauch der schon gegen Mehrheitsmißbrauch gerichteten Minderheitenrechte als das kleinere Übel in Kauf. Nur so wird man einem wirklichen Minderheitenschutz gerecht werden können.

Lebenslauf.

Ich wurde am 5. Januar 1907 zu Wanne i. W. als Sohn des Reichsbahnamtmanns Heinrich Sackers und dessen Ehefrau Philomene, geb. Kremer, geboren. Im Jahre 1907 kam ich nach Essen, dort besuchte ich seit 1918 das staatliche humanstische Gymnasium, an dem ich im März 1927 die Reifeprüfung ablegte.

Sodann widmete ich mich an den Universitäten in Bonn, Freiburg i. Br., Berlin und Münster i. W. dem Studium der Rechtswissenschaft. Am 17. November 1930 bestand ich vor dem Juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht in Hamm i. W. die erste juristische Staatsprüfung und wurde zum Referendar im Bezirk des Oberlandesgerichts in Hamm i. W. ernannt. Seit dem 1. Januar 1931 bin ich im preußischen Vorbereitungsdienst tätig.